Derecho a la Comunicación: Realidad y desafíos en América Latina

Pueblos indígenas y Políticas Públicas de Radiodifusión



Interior CS6.indd 1 08/12/2013 18:38:49

Derecho a la comunicación: Realidad y desafíos en América latina

Pueblos indígenas y políticas públicas de radiodifusión

Rosa Elena Sudario Manrique

2013

Interior CS6.indd 3 08/12/2013 18:38:49

DERECHO A LA COMUNICACIÓN: REALIDAD Y DESAFÍOS EN AMÉRICA LATINA
PUEBLOS INDÍGENAS Y POLÍTICAS PÚBLICAS DE RADIODIFUSIÓN

Elaboración del estudio

© Rosa Elena Sudario Manrique
© SERVINDI

Servicios en Comunicación Intercultural (SERVINDI)
Calle El Parque 211, 2do. piso
Urbanización San Roque, Surco
Telf: 511- 557-7121
E-mail: servindi@gmail.com
Web: www.servindi.org

Responsable de la contribución de GIZ:
Sylvia Reinhard - Coordinadora Internacional del Programa PROINDIGENA - Alemania

Hecho el Depósito Legal en la Biblioteca Nacional del Perú N° 2013-18352

Impreso en el Perú
Primera edición, octubre de 2013
300 ejemplares

Cuidado de edición:
Javier Ugaz

Diseño de carátula:
Vlad Dumitrescu

Diseño y diagramación:
SINCO EDITORES S.A.C.

Imprenta:
SINCO EDITORES S.A.C.
Jr. Huaraz 449 - Breña
Teléfono: 433-5974
sincoeditores@yahoo.com

El presente estudio que se publica es de exclusiva responsabilidad de los autores y las opiniones vertidas no expresa necesariamente el pensamiento de Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH. Prohibida la reproducción total o parcial del contenido sin permiso de los autores.

Interior CS6.indd 4 08/12/2013 18:38:49

ÍNDICE

Interior CS6.indd 5 08/12/2013 18:38:50

LISTA DE SIGLAS

AFSCA	Autoridad Federal de Servicios de Comunicación Audiovisual.
AMARC	Asociación Mundial de Radios Comunitarias.
ATT	Autoridad de Regulación y Fiscalización de Telecomunicaciones y Transportes.
CADH	Convención Americana de Derechos Humanos.
CHARC	Consejo Honorario Asesor de Radiodifusión Comunitario.
CIDH	Comisión Internacional de Derechos Humanos.
CN	Constitución Nacional.
COFETEL	Comisión Federal de Competencia Económica.
CONCOR-TV	Consejo Consultivo de Radio y Televisión (CONCOR-TV).
CRDIC	Consejo de Regulación y Desarrollo de la Información y Comunicación.
CSJN	Corte Suprema de Justicia de la Nación.
DS	Decreto Supremo.
LOC	Ley Orgánica de Comunicación.
LSCA	Ley de Servicio de Comunicación Audiovisual.
LTTIC	Ley de Telecomunicaciones, Tecnologías de Información y Comunicación.
MINTIC	Ministerio de Tecnologías de la Información y Comunicación.
MTC	Ministerio de Transportes y Comunicaciones.

NOMIC	Nuevo Orden Mundial de la Comunicación.
ONAMIAP	Organización Nacional de Mujeres Indígenas, Andinas y Amazónicas.
OEA	Organización de los Estados Americanos.
ONU	Organización de las Naciones Unidas.
PIDC	Programa Internacional para el Desarrollo de las Comunicaciones.
PIDCP	Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.
PPII	Pueblos Indígenas.
STC	Sentencia Tribunal Constitucional.
TIC	Tecnologías de la Información y Comunicación.
UIT	Unión Internacional de Telecomunicaciones.
UNESCO	Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura.
URSEC	Unidad Reguladora de los Servicios de Comunicaciones.

Interior CS6.indd 8 08/12/2013 18:38:50

INTRODUCCIÓN

La finalidad de este libro es ofrecer al movimiento indígena del Perú y de América Latina un marco de referencia comparativo regional de las políticas públicas referidas al ejercicio del derecho a la comunicación de los pueblos indígenas que facilite articular propuestas para la agenda indígena en comunicación.

En ese camino, la importancia del estudio reside en crear un marco teórico-técnico que permita sostener desde el campo de la comunicación y del derecho; los compromisos asumidos por los Estados de América Latina en la Declaración de las Naciones Unidas (2007) y en la Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH), sobre la necesidad de democratizar la comunicación y diversificar las informaciones a través de marcos regulatorios de radiodifusión que reconozcan la valía de los medios comunitarios y de políticas públicas de comunicación diferenciales.

Estas iniciativas, comprometen a los Estados Latinoamericanos a un proceso dinámico de cambio de actitudes, con visión estratégica a largo plazo y de colaboración interdisciplinar, para transitar hacia la sostenibilidad a nivel local de los medios comunitarios indígenas. En la misma, se afirma que la radiodifusión comunitaria debe estar "expresamente reconocida en la ley como una forma diferenciada de medios de comunicación", que deba ser beneficiada por procedimientos equitativos y sencillos para la obtención de licencias, permitirles acceso a publicidad y no establecer obstáculos técnicos para acceder a la radio y la TV. Asimismo, sus formulaciones procuran ser una guía para la elaboración, aprobación e implementación de un marco regulatorio democrático sobre radio y TV comunitaria que sea compatible con los estándares internacionales de Derechos Humanos y el más amplio respeto a los derechos a la comunicación e información y a la libertad de expresión.

Sin embargo, durante la investigación al analizar el marco actual de las políticas públicas sobre radiodifusión, se identificaron importantes retrocesos en esa materia. Primero, se comprobó que en la mayoría de los países latinoamericanos no existe una gestión y planificación sustantiva que permita la sostenibilidad de los medios comunitarios indígenas. Segundo, los modelos latinoamericanos de Estado, su estructura administrativa, políticas regulatorias y dinámica de mercado, no permiten un tipo de comunicación plural y democrática, mucho menos orientada al cambio social. Tercero, las políticas públicas en comunicación

Interior CS6.indd 9 08/12/2013 18:38:50

existentes están orientadas en su gran mayoría, a la reducción de brechas tales como educación y salud, y no a la formación de ciudadanía. Y finalmente, del hecho comprobable de que históricamente el tema de la comunicación y la cultura -la comunicación intercultural- aún no se ha erigido en "cuestión" (en términos de Oszlak y O'Donnell). Esta situación es consecuencia de medidas políticas que –regularmente- se han resuelto a puertas cerradas, por medio del recurso a los decretos de necesidad y urgencia, prácticas de lobby, incapacidad y falta de gobernanza democrática.

En cuanto a los avances, se reconoce que las últimas modificatorias a las leyes de radiodifusión (en la mayoría de los casos) son resultado de la conquista de la sociedad civil y de los Pueblos Indígenas por espacios en donde se promueve una comunicación comunitaria, democrática, participativa y equitativa. Iniciativas como los "21 puntos por una radiodifusión democrática" en Argentina, "Más para ver" en México, "Principios para un marco regulatorio democrático sobre radio y TV comunitaria" en Uruguay, y el "Anteproyecto de Ley de Radiodifusión Estatal", en Perú; son solo algunas de las conquistas que la sociedad civil y los pueblos indígenas lograron durante los últimos seis años.

Este estudio está escrito también con el convencimiento de que es deseable el desarrollo y de que los medios de comunicación pueden contribuir al mismo (Franco y López, 2011). Es decir, entendemos que "la comunicación se ha convertido en una herramienta básica del desarrollo de las sociedades al facilitar la creación de patrimonio, de una cultura de participación y la construcción democrática de ciudadanía" (Beltrán y Zeballos, 2001). Los medios comunitarios, en ese sentido, son considerados como "una adaptación de los medios de comunicación en general, para su uso por la comunidad y para cualquiera de los objetivos que decida esta" (Berrigan, 1981) –información, educación o esparcimiento, cuando necesitan ese acceso–. Se trata de medios de comunicación en los cuales participan los habitantes como planificadores, productores o intérpretes. Es decir, "son el instrumento de expresión *de* la comunidad, más que *para* la comunidad".

En ese camino, la investigación planteó la siguiente hipótesis. Sostenemos que, más allá de los discursos progresistas de los países latinoamericanos en crecimiento (tal es el caso del Estado peruano), la forma tradicional de gestionar el espectro radiofónico se ha conservado, y más bien ha profundizado los procesos de concentración económica, en claro detrimento del ejercicio del derecho a la comunicación de los pueblos indígenas y de la regulación de políticas que apuesten por una comunicación democrática y pluralista. Por otro lado, también se ha concluido en que para la sostenibilidad de los medios comunitarios no solo es necesaria la apuesta por marcos regulatorios diferenciales, sino también que se desarrollen en contextos de gobernabilidad, respeto a la libertad de expresión e información, pero sobre todo participación y pluralismo.

En el tránsito de estos resultados, este estudio busca dar argumentos para sostener que la comunicación es propiamente un derecho que se ejerce libremente; y si bien hay libertad para ejercer cada derecho, esta no constituye todo el derecho que tiene por naturaleza, unos límites inmanentes que le impiden vulnerar otros derechos. Así, proponemos la formulación de una ciencia jurídico-comunicativa genérica denominada "Derecho de la Comunicación", cuyo objeto sería reconocer que la comunicación es un derecho fundamental del ser humano, y que por tanto, puede y debe asumir la misma calidad y amplitud de los demás derechos como a la vida, la salud o la educación, haciendo así parte del carácter indivisible de los derechos humanos.

Interior CS6.indd 10 08/12/2013 18:38:50

La publicación se ha limitado al diagnóstico de las leyes, normativas y políticas públicas de comunicación que afectan directamente el desarrollo de los medios comunitarios indígenas en siete países de América Latina: Argentina, Bolivia, Colombia, Ecuador, México, Perú y Uruguay. Diagnóstico, que toma en cuenta dos enfoques de desarrollo: el *enfoque de desarrollo sostenible* (a nivel general) y el *enfoque de interculturalidad* (a nivel transversal). Y que, contempla, asimismo, la necesidad de priorizar el ámbito de la radiodifusión sobre otros canales, tomando a consideración la importancia de las radios comunitarias latinoamericanas en los espacios rurales y de los pueblos originarios.

El libro está dividido en cinco acápites; la primera parte ofrece una introducción a la comunicación por el cambio social a través de un conjunto de conceptos y relaciones básicas para entender la trascendencia social y política del derecho a la comunicación y de las políticas públicas (diferenciales). En la segunda parte nos ocupamos del diagnóstico sobre la libertad de expresión e información. Para este fin, se han elaborado síntesis del marco jurídico sobre libertades comunicativas en cada uno de los países estudiados, así como de la evaluación y descripción de los cambios y sucesos más importantes en materia de radiodifusión sucedidos en el periodo 2007-2013. La tercera parte aborda el análisis de los marcos regulatorios sobre radio y televisión comunitarias e indígenas en base a los principios que recomienda la CADH y la Asociación Mundial de Radios Comunitarias (AMARC). En la cuarta parte se presentan experiencias del ejercicio del derecho a la comunicación de los medios comunitarios e indígenas, así como datos estadísticos acerca de la situación de estos medios en materia de regulación. En la quinta y última parte presentamos los aportes y conclusiones de la investigación.

En síntesis, en "Derecho a la comunicación: realidad y desafíos en América Latina" proponemos contribuir a la construcción de una herramienta útil para el Estado, la sociedad civil y los Pueblos Indígenas, que incida en la definición de políticas públicas y marcos regulatorios en radiodifusión, orientadas a lograr el reconocimiento y garantizar el ejercicio de los derechos a la libertad de expresión e información a través de los medios comunitarios. Paralelamente, se pretende monitorear, promover y difundir documentos, legislación y otras herramientas y recursos referidos al derecho a la comunicación de los pueblos indígenas así como experiencias de su ejercicio práctico a nivel regional internacional; que sea útil a universidades, autoridades gubernamentales y legisladores interesados en reconocer sin discriminaciones a este sector.

La intención de este trabajo es darle a la radiodifusión la importancia normativa que se merece, en tanto establece el soporte jurídico-legal de los medios comunitarios indígenas, baluartes del ejercicio del *derecho a la comunicación*, ya procurado desde la publicación del Informe Mac Bride, y de las políticas nacionales de comunicación propuestas por Luis Ramiro Beltrán ya hace más de 25 años.

Interior CS6.indd 12 08/12/2013 18:38:50

CAPÍTULO I:

EL DERECHO A LA COMUNICACIÓN: ASPECTOS GENERALES DE UNA POLÍTICA DIFERENCIAL

1.1 INTRODUCCIÓN A LA COMUNICACIÓN

La comunicación es, evidentemente, consustancial a la existencia de la sociedad, es "la savia de la convivencia humana" (BELTRÁN 2002-a: 57); y la política es el arte de gobernar el conglomerado social, siendo la comunicación su herramienta capital (Ibíd.: 58).

La comunicación desde este enfoque se desentiende de las conceptualizaciones tradicionales de la teoría de la comunicación, que describen a la comunicación como un acto o proceso de transmisión de mensajes, y a la retroalimentación como el instrumento para asegurar el logro de los objetivos del comunicador (BELTRÁN 2002-B: 25)[1]; y propone un enfoque más horizontal sobre la base de la interrelación de los "derechos-necesidades-recursos de comunicación y el acceso-diálogo y participación":

> "La comunicación es el proceso de interacción social democrática que se basa sobre el intercambio de símbolos por los cuales los seres humanos comparten voluntariamente sus experiencias bajo condiciones de acceso libre e igualitario, diálogo y participación" (Ibíd., 43).

La comunicación entre individuos es, en ese sentido, un proceso fundamental y esencial en todas las formas sociales, puesto que "*todos* tienen derecho a comunicarse con el fin de satisfacer sus necesidades de comunicación por medio del goce de los *recursos* de la comunicación" (Ibíd., 42).

Esto es cierto para toda forma de gobierno, pero lo es especialmente para la democracia, la cual depende de *procesos deliberativos* que hacen posible el ejercicio de la *razón pública*, es decir, "la oportunidad que tienen todos los ciudadanos de participar en las discusiones sobre política pública para la toma de decisiones colectivas" (SÁNCHEZ 2005: 7). Al respecto Rosa María Alfaro (2005: 232) señala que "lo público hoy no sólo es una pertinencia estatal (...) ha emigrado hacia la sociedad, incluyendo al mercado (...)", constituyendo a la "sociedad civil y a los ciudadanos como sus gestores y sujetos de participación".

En el campo del derecho esta definición implicaría que el derecho de comunicación, va más allá del derecho a la información y de expresión. Se entiende a la comunicación como un proceso de doble sentido, donde hay una retroacción y retroalimentación del discurso político y social que configura la estructura de una sociedad, de tal manera que haya una inclusión por parte de la ciudadanía en el discurso y ámbito público.

---

1 Como señala Ramiro Beltrán a través de Berlo, "correspondientemente, a la comunicación no se la mira como la transmisión de ideas o de información a través del uso del vehículo mensaje-medio. Se le considera más bien como la selección y transmisión de símbolos que tienen la probabilidad de provocar en el receptor el significado deseado".

De otro lado, desde los postulados de la sociología relacional –que superan los límites de los paradigmas culturalista (Alexander) y comunicacional (Luhmann, y también Habermas)- se propone un estudio de la relación comunicación-democracia a través de "la emergencia de la 'ciudadanía societaria', la cual es constituida como relación social, doblemente contingente, entre cultura y comunicación, y no ya como atribución asignada a los individuos por el Estado" (DONATI 1995: 66).

Dentro de este marco, la participación de los modernos medios de comunicación se considera ambigua ya que no necesariamente favorecen el desarrollo y eventual consolidación del derecho a la comunicación. Esto, en virtud de la tendencia histórica recurrente hacia la concentración en la propiedad, el control y el acceso. Los medios se conceptúan así como recursos –potenciales– de poder y en tanto tales pueden ser utilizados, *o no*, democráticamente, lo cual propicia, *o no*, la democracia en la sociedad.

1.1.1 La comunicación: fundamento de lo social y de lo político

La comunicación es un proceso fundamental, "esencial", de las sociedades humanas.

Cuando de comunicación humana hablamos, nos referimos al proceso de producción de sentido mediante el intercambio de señales y mensajes entre sujetos humanos. En este proceso los mensajes son resultado de señales codificadas sobre materias significantes diversas (como el lenguaje hablado, en un nivel de codificación, escrito, en otro nivel); que *significan*, a partir de convenciones histórica y culturalmente generadas, por medio de las cuales *producimos sentido*, más o menos en común, lo cual permite la comunicación humana.

En tanto *puesta en común*, hay un contenido ético implícito en la definición de comunicación, en la medida en que este proceso implica *horizontalidad*, o por lo menos *reciprocidad* entre quien habla y quien escucha (cuyos roles, entonces, son intercambiables). La situación ideal de comunicación es entonces el encuentro cara a cara, que incluye circuitos de retroalimentación, es decir, el diálogo.

De lo anterior se entiende que la sociedad humana fue posible solamente gracias a las capacidades semióticas y comunicativas que desarrolló nuestra especie (LEVI-STRAUSS 1968: 24). Por esta razón, toda forma de organización política, toda forma de gobierno, necesita como base fundamental, la comunicación humana. Afirma Jürgen Habermas (Citado por GARRIDO 2011: s/p) al respecto:

> "Si partimos de que la especie humana se mantiene a través de las actividades socialmente coordinadas de sus miembros y de que esta coordinación tiene que establecerse por medio de la comunicación, y en los ámbitos centrales por medio de una comunicación tendiente a un acuerdo, entonces la reproducción de la especie exige *también* el cumplimiento de las condiciones de la racionalidad inmanente a la acción comunicativa".

Entonces, tenemos dos niveles: uno se refiere a que la convivencia humana ocurre gracias a la producción en común de sentido, es decir, a la significación que, compartida, da lugar a la comunicación. El siguiente nivel es el de que, gracias a estas competencias explícitamente humanas, podemos analizar los mismos procesos *humanos*, *sociales*, *históricos*, por una autorreflexividad de la que somos capaces, precisamente,

Interior CS6.indd 14 08/12/2013 18:38:51

sólo los seres humanos. Por eso mismo, somos capaces de ejercer la crítica social e histórica y de proponer nuevas formas de acción y de organización colectivas.

Por otro lado, si estamos de acuerdo en que toda forma de política tiene que basarse en gran medida en la comunicación, lo estaremos también en que la democracia no puede existir sin fundamentarse en procesos comunicativos. La Internet parece ser el sitio de convergencia donde quizás se libre en el futuro cercano la política. Dice Manuel Castells (2001):

> "Las sociedades cambian a través del conflicto y se gestionan mediante la política. Como Internet se está convirtiendo en un medio esencial de comunicación y organización en todos los ámbitos de la actividad, es obvio que los movimientos sociales y los agentes políticos lo utilizan y lo utilizarán cada vez más, transformándolo en una herramienta privilegiada para actuar, informar, reclutar, organizar, dominar y contradominar. El ciberespacio se está convirtiendo en un terreno disputado".

En ese sentido, se entiende que la sociedad no es posible sin la comunicación humana, y que la política tampoco es posible sin la comunicación humana. Son dos aspectos complementarios: al interior de los gobiernos operan sistemas de toma de decisiones, mismos que se nutren de flujos de información desde el entorno social y que al interior *consisten* en flujos comunicativos (una conjunción de "actos comunicativos" y "actos ejecutivos"). Por otro lado, en las democracias modernas los gobernados exigen cada día más *ser informados* de los procesos de generación de políticas públicas y sus resultados. Pero también exigen *ser escuchados* en la definición de los problemas, los temas y las prioridades. Quizás en esto consiste principalmente la gobernabilidad democrática.

Dicho esto, aclaremos que los modernos medios de comunicación y las tecnologías de información, en virtud de procesos de concentración de sus estructuras de propiedad y control, no siempre sirven para propiciar circuitos "completos" de comunicación, que incluya la retroalimentación y retroacción de los receptores de sus mensajes. En consecuencia, los medios masivos estarían siendo cada vez menos *de comunicación*, para tornarse en meros *medios de difusión* de sus propios mensajes y contenidos (SÁNCHEZ 2005: 24).

1.1.2 La democracia

La democracia en América Latina ha sido una eterna promesa, un proyecto inacabado que no termina de formularse. Sin embargo, el proyecto de la democracia, como posibilidad de ordenamiento político capaz de articular a sociedades diversas y heterogéneas, ha estado presente en la mente y las acciones de grupos importantes de población. Estos grupos han participado de la construcción de la misma, a escala nacional, regional y local; generando iniciativas de cohesión social y de desarrollo autónomo donde se reconcilien las diferencias étnicas, políticas, culturales y regionales que nos caracterizan y donde la pluralidad encuentre un escenario de trámite de las diferencias.

La democracia, en este sentido, tiene una carga valorativa, pues el término pertenece por derecho propio al dominio de la ideología y la utopía. Esto sucede necesariamente con los conceptos que, dentro de las ciencias sociales, se refieren a procesos, tendencias o movimientos históricos hacia estados "deseables", o

Interior CS6.indd 15 08/12/2013 18:38:51

que tienen implicaciones potenciales directas de políticas públicas, tales como "democracia", "desarrollo", "participación social", "gobernabilidad", etcétera.

Al respecto, es interesante el concepto de democracia que desarrolla Touraine (2000) a partir de un sentido diferente de la "racionalidad comunicativa" de K. Otto Apel y Habermas. Esto es, como un "proyecto utópico de convivencia y orden social"[2]; en donde, el "tipo ideal" de democracia (en la sociología de actores), se sustenta en la necesidad y en la posibilidad de que ella se amplíe y profundice en América Latina, en tanto forma *participativa y deliberativa*, dialógica y de convivencia social y política.

¿Qué es la democracia?

El significado original, etimológico, de democracia como "gobierno del pueblo", cuyo eje semántico principal ha girado alrededor de la participación de la población en el nombramiento de representantes para el ejercicio de los poderes Ejecutivo y Legislativo del Estado, se ha ampliado en los últimos tiempos.

La democracia no se considera ya, únicamente, un asunto de elecciones para gobernantes, votos y periodos electorales (aunque ahí y entonces comienza). En principio, esta es una cuestión más amplia del ejercicio y el reparto del poder en la sociedad, entre las regiones y clases sociales, grupos étnicos, géneros y otras categorías sociales. No se trata solamente de la libertad individual, aunque la incluye: la democracia hoy en día es un problema de *participación social*, directa o mediada, en las decisiones y acciones que afectan a la colectividad. Es también un asunto de *tolerancia y respeto* ante la *pluralidad* de intereses, opiniones, opciones y acciones sociales. Toda sociedad es múltiple y compleja, plural y diversa. La democracia, entonces, significa la búsqueda histórica de la inclusión de lo múltiple, del universalismo de lo plural, y no de la imposición universalizante de lo singular.

En la medida en que la democracia se concentra principalmente en la actividad político-electoral, aunque no se agote en ella, concordamos con la concepción de Göran Therborn (1990: 164):

> "Por 'democracia' aquí se entiende un sistema político institucionalizado con las siguientes características: 1) un gobierno representativo; 2) un electorado formado por toda la población adulta; 3) votos de igual valor para todo el electorado; 4) electores con derecho a votar a favor de cualquier opinión y por cualquier candidato sin intimidación del aparato estatal. Las libertades de opinión, reunión, organización y prensa son prerrequisitos necesarios de la cuarta característica".

Coincidimos también con la opinión que sostuvo hasta su muerte el filósofo Karl Popper, de que la democracia no debe ser solamente la capacidad social de *elegir* a los gobernantes, sino que en ella es igualmente fundamental la capacidad del pueblo para *destituir* a quienes gobiernan mal, en algún aspecto. Pero regresando a una concepción un poco más profunda de democracia, es importante añadir una dimensión que involucra directamente a los medios de comunicación, postulada por Norberto Bobbio (1991:11):

> "Las definiciones sobre la democracia, como se sabe, son muchas. Entre todas ellas, sin embargo, prefiero la que la presenta como el "poder en público". Utilizo esta expresión sintética para indicar todos los expe-

2 Touraine se refiere a la necesidad de aducir datos de la experiencia, o de casos existentes o que han existido, haciendo referencia a aspectos "deseables" que caracterizarían un estado ideal, utópico.

Interior CS6.indd 16 08/12/2013 18:38:51

> dientes institucionales que obligan a los gobernantes a tomar decisiones a la luz del día y que permiten a los gobernados "ver" cómo y dónde se efectúan esas decisiones".

En última instancia, la democracia es una *forma de vida* que tiene implicaciones y manifestaciones en la vida cotidiana. Por lo tanto, tiene que estar profundamente arraigada en los patrones culturales que se producen y reproducen en la vida cotidiana, en la familia, la escuela, el trabajo, los medios de difusión y otros lugares de las esferas pública y privada.

> "La democratización de la democracia depende también de una cultura cívica sólida. Los mercados no pueden crear esa cultura. Y tampoco un pluralismo de *grupos de interés*. No debemos pensar que sólo hay dos sectores en la sociedad –el Estado y el mercado, o lo público y lo privado–. En medio está la esfera de la sociedad civil, que incluye a la familia y otras instituciones no económicas. Construir una democracia de las emociones es parte de una cultura cívica progresista. La sociedad civil es el terreno en el que han de desarrollarse las actitudes democráticas, incluida la tolerancia. La esfera cívica puede ser fomentada por el sistema pero es, a su vez, su base cultural (GUIDDENS 2000: 90-91)".

Un factor social fundamental para la democracia, frecuentemente olvidado, es la existencia (relativamente consolidada, o emergente) de una *cultura política* de participación, discusión informada y respeto al punto de vista ajeno. Es importante recordar, que la cultura política, dimensión fundamental de los fenómenos culturales más amplios, se producen a dos escalas: a la escala de un pueblo se produce y desarrolla históricamente, y a la escala de cada individuo *se aprende* (siempre en contextos sociales e históricos específicos).

El meollo de la democracia, entonces, está en cómo se ejerce socialmente el poder; de hecho, en cómo se estructuran socialmente las relaciones de poder a nivel de las dos escalas. La concepción de Michel Foucault sobre cómo se ejerce el poder complementa y amplía la anterior:

> "En sí mismo, el ejercicio del poder no es una violencia a veces oculta; tampoco es un consenso que, implícitamente, se prorroga. Es un conjunto de acciones sobre acciones posibles; opera sobre el campo de posibilidad o se inscribe en el comportamiento de los sujetos actuantes: incita, induce, seduce, facilita o dificulta, amplía o limita, vuelve más o menos probable; de manera extrema, constriñe o prohíbe de modo absoluto; con todo, siempre es una manera de actuar sobre un sujeto actuante o sobre sujetos actuantes, en tanto que actúan o son susceptibles de actuar. [...] El ejercicio del poder consiste en "conducir conductas" y en arreglar las probabilidades. En el fondo, el poder es menos una confrontación entre dos adversarios o la vinculación de uno con otro, que una cuestión de gobierno. [...] Gobernar, en este sentido, es estructurar el posible campo de acción de los otros (FOUCAULT, Citado por TORRES-RIVAS 1990: 103)".

De lo anterior se infiere que el poder no es necesariamente una "relación perversa", y en principio puede ser usado "para bien". En este sentido, el ejercicio y las relaciones de poder adquieren una connotación menos "negativa", o más neutral de lo que suele ocurrir,[3] en virtud de que, como dice Foucault, posiblemente sea inevitable su existencia histórica:

> "[...] las relaciones de poder se encuentran profundamente arraigadas en el nexo social y no constituyen "por encima" de la sociedad, una estructura suplementaria con cuya desaparición radical quizá se pudiera

3 Recordemos que, en su acepción más amplia, "poder" significa cierta capacidad de acción: la capacidad de obrar, de producir efectos.

Interior CS6.indd 17 08/12/2013 18:38:52

soñar. En todo caso, vivir en una sociedad es vivir de modo tal que es posible que unos actúen sobre la acción de otros. Una sociedad "sin relaciones de poder" sólo puede ser una abstracción (Ibíd: 105)".

Además del control de informaciones, especialmente en su operación noticiosa, a través de los componentes de entretenimiento (pero también por las noticias) los medios pueden ejercer influencias de orden cultural e ideológico, delimitando los marcos interpretativos o universos del discurso socialmente aceptable, legitimando ciertos intereses, estado de cosas, etcétera. Se suele identificar, entonces, a los medios de difusión masiva como operando socialmente *sólo* en el plano ideológico y cultural. Sin embargo, el funcionamiento social de los medios tiene también dimensiones *económicas* y *políticas* que es importante no menospreciar.

Entonces, como ya vimos, los medios de difusión pueden analizarse en tanto recursos *potenciales* de poder: desde luego, como medios de influencia potencial de índole ideológica y cultural y como recursos informativos, pero también como recursos económicos.

1.1.3 Relación: Comunicación y democracia

Por el mismo hecho que comunicación implica inclusión de la totalidad de la sociedad en los diferentes niveles de organización social, la democracia no se puede concebir sin un proceso real de comunicación entre los diferentes estratos y actores sociales, y en cuanto más, entre la sociedad y la clase política. La consecución y realización de una democracia participativa y deliberativa, necesita ir acompañada de un tejido múltiple y heterogéneo de circuitos de comunicación. Por lo tanto, lo público "concierne en la actualidad a toda la sociedad y sus ciudadanos (...)" (ALFARO 2013: 136).

En esa perspectiva, Hanna Arendt (1993: 59) sostiene que lo público es "todo lo que aparece en público y puede verlo y oírlo todo el mundo y tiene la más amplia publicidad posible". Y Bobbio (1997: 98) resaltaba que "la democracia es el poder público en público". Para Rosa María Alfaro (2005: 233-234), "la definición es más abarcadora, porque es el propio mundo que lo caracteriza de tal manera que cuando sea común a todos nosotros, diferenciando de nuestro lugar poseído privadamente en él, será realmente de toda la humanidad". Se entiende de lo expuesto que lo público "supone una actividad (...) social y cultural muy amplia, pues lo público es lo que se hace en común y se construye con una participación comunicativa". Es decir, "es un movimiento comunicativo que articula a la sociedad para influir y decidir sobre decisiones colectivas, pero donde cada sujeto individual, institución o comunidad vale de por sí" (Ibíd., 237).

Tal tejido de comunicación debe estar configurado en cierta manera que, las ideas y decisiones políticas tengan un medio de difusión con el conjunto de la sociedad y al mismo tiempo sea capaz de crear y mantener un espacio público en donde haya cabida para la discusión de la vida política con mecanismos de doble sentido, a través de los cuales, también la sociedad pueda transmitir a la clase política de las necesidades, ideologías y peticiones que esta tiene. Desafortunadamente, "la realidad actual de las sociedades modernas, es que el espacio en el que la esfera pública tiene lugar para la comunicación, se ha transformado en los medios de comunicación de masas, los cuales están cada vez más mediatizados y homogeneizados" (TREJO: 22).

Interior CS6.indd 18 08/12/2013 18:38:52

Rosa María Alfaro plantea al respecto que "lo público no es homogéneo, sino la expresión de las diferencias sociales, culturales y políticas entre los miembros de una sociedad tan desigual como la nuestra" (ALFARO 2005: 235). Supone, por tanto, procesos dinámicos, que busquen *ese elemento común* que nos iguala pero que al mismo tiempo nos obliga a postular diferentes posiciones.

Sartori (1998), considera que la comunicación política consiste en el intercambio entre cuatro actores principales: la sociedad o público, los medios de comunicación de masa, el gobierno y los grupos de interés. La problemática de la relación entre estos actores es que la comunicación fluye absolutamente en un sólo sentido y por lo tanto, no puede considerarse comunicación *per se* (SÁNCHEZ 2005: 14).

Nuestra propuesta, que se asienta en la disciplina sociológica de los medios de comunicación, plantea esta relación en torno al concepto de gobernabilidad democrática y al derecho de la sociedad a ser escuchada e informada, pero sobre todo retroalimentada.

La problemática existente es que, tal y como afirma Sánchez Ruiz, "los medios de comunicación de masas estarían siendo cada vez menos de comunicación, para convertirse en meros medios de difusión de sus propios mensajes y contenidos" (Ibíd.: 23). Ya que como bien dice Alfaro "no podemos construir la esfera pública si ésta no visibiliza los reales conflictos existentes para hacerlos de todos" (ALFARO 2005: 233).

1.1.4 Medios de comunicación de masas y espacio público

Habermas, presenta un análisis teórico de la existencia de un espacio público con una diversidad de órganos y lugares, a través de los cuales, sí es posible la consecución y pragmatización de un espacio público social que confronta el degradamiento de la comunicación por parte de los medios masivos. Aunque Habermas no deja de criticar el subjetivismo que impera en los medios de comunicación de la época, el autor diferencia el espacio público como una superación de la tríada: clase política – opinión – medios, entendiendo el espacio público como el centro de la comunicación del conjunto de la sociedad, la cual expresa lo esencial de tal sociedad.

Al conceder a la comunicación un poder dialógico ilimitado y subversivo que condiciona la democracia, esta teoría (sobre el espacio público) se niega a reducir el mundo humano a sus determinaciones tanto materiales como sociales (MAIGRET 2005: 359).

Las ideas y teorías de Habermas animan a pensar que el espacio público envuelve el todo de la acción política y social de una sociedad, en donde individuos, organizaciones y movimientos políticos y sociales pueden encontrar un espacio de debate, racionalidad y crítica a la situación social del momento. En tal espacio público existe la capacidad de construir participación ciudadana: Es el espacio donde la democracia liberal se construye y contrapone a la manipulación y monopolización de los medios de masas. De esta manera, la democratización se ejecutaría y establecería a través de todos los espacios que la componen.

Existen numerosos autores que analizan y revisan la teoría del espacio público ideado por Habermas desde un punto de vista más escéptico o pragmático. Es el caso de la autora post-estructuralista Nancy Fraser. (1993) La autora entiende la esfera pública desde una perspectiva crítica en la que argumenta que esta no se puede considerar como dada en una sociedad, sino que está por construirse. La crítica que esta autora hace a Habermas, es que él define la esfera pública como uniforme, homogénea; sin prestar atención a las desigualdades de

Interior CS6.indd 19 08/12/2013 18:38:52

base de la discusión pública, como consecuencia de la estratificación y desigualdad existente en una sociedad. Precisamente debido a tal factor es que la esfera pública tiene que entenderse como “un lugar configurado y construido, en el cual hay competencias, discusión, inequidades, entre otros; para poder realmente forjar una comunicación real por parte del todo social el cual se caracteriza por su heterogeneidad y pluralidad” (Fraser 1993:24).

Cuando observamos las capacidades de comunicación por parte de la totalidad de una sociedad en la cual existe una estratificación y desigualdad estructural desde la base de su configuración social, no sería adecuada la suposición de que, en el espacio público, todos los individuos de una sociedad gozan del derecho a la comunicación por igual. Precisamente lo que defiende Fraser es que cada estrato social tiene que luchar para hacer oír su voz y sus peticiones; y una sociedad democrática, tendría que establecer los mecanismos y procesos para que tales voces sean oídas.

Otro autor que revisa y critica la teoría del espacio público de opinión que constituye la realización del sistema democrático es Oliet (1994), el cual habla de la *construcción artificial de la esfera pública* por parte de los medios de comunicación. El autor se refiere a un proceso en el cual, no existe una opinión pública racional y autónoma, sino una opinión que está construída al margen de lo público y está impuesta a la sociedad a través de los medios de comunicación. Aunque, el espacio público teorizado por Habermas, sería pragmatizable mediante los medios de comunicación de masas; los medios acaban teniendo una forma opuesta a la idea de consenso que haría de ellos un mecanismo para la configuración de la democracia:

La idea de que la esfera pública construida sobre la base de un diálogo racional libre, presupuesto ideal sobre el que se asentó la moderna emancipación política, ha sido impregnada del adoctrinamiento y la manipulación comercial (OLIET, citado por LÓPEZ 2001: 13).

Medios de comunicación de masas y poder

Desde la escuela de Frankfurt se elabora una teoría crítica aplicada a los medios de comunicación de masas, en cuanto a hacer explícito cómo estos medios, son una reproducción de la dominación ideológica de una sociedad. Autores como Adorno y Horkheimer, críticos de la cultura de masas en los años cuarenta, son los padres de esta corriente crítica de la comunicación. Tal corriente afirma y difunde que a través de los medios de masas se transmite un modelo de dominación cultural e ideológica que no deja espacio a una variedad de corrientes y opiniones, los cuales sí están presentes en la sociedad. (Maigret, 2003:108).

Adorno y Horkheimer consideran que la modernidad se caracteriza por la filtración de la técnica y la mercantilización de las relaciones humanas, a través de la cual se produce el *fenómeno de la atomización social*:

> “(…) los hombres están abandonados a sí mismos pero al perder sus raíces y sus comunidades de origen, se vuelven extraños a sí mismos, alienados (MAIGRET, 2003:109)”.

Estos autores relacionan el mundo de la cultura con la economía. La cultura, y la transmisión de ésta en los medios de comunicación, como se da como un espacio de relaciones de fuerza, en donde la

Interior CS6.indd 20 08/12/2013 18:38:52

dominación económica y la política tiene una gran influencia en la cultura. La escuela de Frankfurt toma mucha influencia del pensamiento de Marx y de su máxima marxista "*los pensamientos dominantes son los pensamientos de la clase dominante*" (Ibíd.:112). Acompañado de esta corriente de pensamiento, la cultura de masas fue rebautizada como *industria cultural*. Definición que enfatiza sus nuevas características: mecánico, automatizado, y de entretenimientos para un público consumidor.

Otras teorías de carácter más macro-sociológico, son acuñadas por autores como Noam Chomsky, Edward Herman y Herbert Altschull. Estos autores presentan la cuestión de la influencia estructural de los entornos dominantes en los medios. Desde su perspectiva, se sostiene que existen lazos orgánicos entre los periodistas y los intereses dominantes que se mantienen de forma permanente y masiva (Ibíd.: 283).

1.1.5 Esfera pública y desarrollo

Según Rosa María Alfaro (2003), la esfera pública ya definida anteriormente, está poco elaborada y nada asimilada desde la clase política y la ciudadanía misma. Hay una ausencia de responsabilidad pública por parte de los medios. La paradoja existente actualmente, apunta, es cuando se habla de lo público y de los medios como transmisor de lo que pasa, se debate y se demanda en el espacio público; se tiende a referir a una cultura de masas la cual homogeneiza la realidad de por sí. Todo lo contrario es presente en la realidad a la que nos afrontamos cuando nos referimos a la sociedad, en la cual existe una fragmentación social y política que refleja una compleja heterogeneidad de ésta. Refiriéndose a la clase política de Perú:

> "No hay capacidad de escucha dada la mirada confrontativa de la política tan privatizada o fragmentada como se encuentra. No se dan cuenta que sin lo público, construido y reeditado permanentemente, no es posible la convivencia humana ni la democratización de la política, tampoco de la economía. (…) Desde el Estado y la clase política no se percibe la existencia de políticas de modernización de la comunicación para que ésta pueda cumplir una función pública siendo gestión de medios privados (ALFARO, 2003:1255)".

Alfaro también relaciona la capacidad de comunicación por parte de toda la sociedad como un objetivo indispensable a la hora de establecer prioridades políticas y sociales, y para poder crear un modelo de desarrollo y gobierno que sea útil y adecuado para la sociedad a la cual se le aplica. Sin una participación ciudadana, y una comunicación que se base en una estructura horizontal, implicando todos los actores y procesos sociales, el desarrollo de una sociedad no va a seguir la dirección que particularmente ésta necesita, y no es posible un verdadero cambio social.

El concepto de esfera pública es fundamentalmente procesal y dinámico. Tiene sentido no sólo de confrontación sino de construcción de prioridades y de visión de futuro respecto del desarrollo y la democracia, ya que la conversación y el debate son prácticas permanentes que develan el derecho a la comunicación de sectores excluidos y permite la inclusion de estos sectores a la sociedad y al poder potenciandolos como protagonistas del cambio.

Para asegurar la participación de toda la sociedad equitativa e inclusiva, es necesario crear políticas públicas de comunicación interculturales como principio básico para poder dar voz a la totalidad de la ciudadanía sin excluir a ningún sector (principio democrático inclusivo). Ya no sólo como un mecanismo para

Interior CS6.indd 21 08/12/2013 18:38:52

presentar los objetivos y finalidades de la políticas diseñadas, sino para escuchar las necesidades de la sociedad, y así forjar un sistema democrático ético y sostenible.

1.1.6 Aproximaciones

Después de la revisión del concepto de comunicación desde diferentes corrientes de pensamiento y diferentes autores, se ha podido comprobar que el derecho de la comunicación, derecho fundamental para la existencia de la democracia, es un proceso complicado con muchos factores en contra, como la manipulación, el poder, y la homogeneización de la sociedad.

Sin embargo, las diferentes posiciones que se han analizado, dan diferentes premisas a partir de las cuales, se entiende que para que exista una verdadera comunicación democrática, es necesario que la prensa y los medios sean múltiples, heterogéneos y diversificados. De esta manera, se conseguiría la inclusión a la vida pública y política de más actores y estratos sociales, para pragmatizar la idea de participación social y democracia de manera ética y sostenible.

No hay que olvidar tampoco, cómo la comunicación y el derecho a esta, son procesos y herramientas que abren espacios para la consecución del cambio social y, con ello, al desarrollo de la sociedad. Por tal, el derecho a la comunicación, y la presencia de una red de comunicación intercultural, son derechos básicos y necesarios para la transformación social y el desarrollo a beneficio de la totalidad de la sociedad.

Por último, añadir que todas las argumentaciones señaladas anteriormente sostienen que, cuanto más diversificada es la oferta de medios de comunicación, más posibilidades de expresión y difusión se permite para los periodistas y comunicadores, y más coherencia, diálogo se podrá establecer con la sociedad. Por el contrario, "el monopolio público de información provoca una restricción de la información y que esta llegue sesgada a la sociedad" (Maigret, 2003:280). Cuando los MMCC son restringidos a la propiedad de pocos, no es posible una comunicación que encaje con un sistema democrático liberal. Se necesita de una pluralidad de medios de comunicación y de profesionales de la comunicación para un progreso positivo hacia la democracia de opinión.

1.2 COMUNICACIÓN Y CULTURA

Los estudios sobre la cultura han sido abordados desde casi todas las disciplinas de las ciencias sociales. Cada una de ellas ha ido marcando a lo largo del tiempo articulaciones específicas con aquélla, ofreciendo así un panorama multidisciplinar que intenta explicar las acciones de los individuos y los grupos humanos.

La comunicación siendo una disciplina que se "ocupa de las significaciones a nivel enunciativo y receptivo de los mensajes ha sido, quizá, la gran aliada de los estudios sobre la cultura, toda vez que esta es entendida como un sistema organizado donde las interacciones sociales tienen lugar, a partir de una serie de normativas y saberes que se articulan con el ámbito de lo simbólico, y en específico con el ámbito del poder de lo simbólico" (RIZO y ROMEW., 2006:2).

Los vínculos entre la comunicación y los estudios sobre la cultura se deben en América Latina al legado de los conocidos y controvertidos estudios culturales; legado que puede concentrarse en tres

Interior CS6.indd 22 08/12/2013 18:38:52

aspectos fundamentales: el estudio de las llamadas "identidades colectivas", la inserción de objetos de estudio "plebeyos" –como diría Roberto Follari– en la investigación sobre los fenómenos culturales, y uno muy importante, pero decididamente sesgado: el énfasis en los procesos y factores que condicionan la recepción en detrimento de los procesos y condiciones de enunciación de los mensajes (FOLLARI, Citado por RIZO y ROMEW, 2006:4).

Desde esta perspectiva, cultura y comunicación quedan entrelazadas, prácticamente de forma indisoluble, incluso indefinida. Ambas disciplinas hallan su convergencia a partir del núcleo simbólico que las caracteriza, de su estatuto significante, y de la operatividad de dicho estatuto en los espacios de la acción social.

Como bien dijera Paul Watzlawick (1971) es imposible no comunicar; cada gesto, cada acción, cada práctica sociocultural es significada *por otros*, es incluso entendida como intencional *por otros*, es decir, está siendo interpretada por los sujetos como un mensaje enunciado por alguien y para alguien, y esto obedece a la propia dinámica interaccional de la comunicación, a la dinámica de intercambio de información que necesaria y constitutivamente se da en toda situación comunicativa.

Como puede observarse, este axioma meta-comunicativo estrecha los ya existentes vínculos entre la cultura y la comunicación, intentando esclarecer desde ahí la interrelación entre la interacción como base de la organización social y la interacción como sustento de la comunicación.

Partiendo de estos presupuestos conceptuales, "la comunicación intercultural, como rama de estudio de la comunicación, expresa más que una relación de nombre con la cultura. Se trata de una comunicación donde se intercambian datos que son significados, evaluados e interpretados desde dos o más "ámbitos" culturales diferentes puesto que se da justamente en la interacción" (Ibíd:4).

La cultura, desde estas coordenadas, precisa entonces de ser definida conceptualmente desde una perspectiva relacional y dialéctica; y eso es justamente lo que intentaremos demostrar en el acápite siguiente.

1.2.1 Cultura

La cultura ha sido definida de innumerables formas. Es un concepto que comparte con otros –como la identidad, la sociedad y la comunicación, por citar algunos- el haber sido abordado desde múltiples perspectivas. Pese a la riqueza que esta multiplicidad encierra en sí misma, puede señalarse también un riesgo: la ambigüedad conceptual.

Para la comunicación intercultural, la cultura no admite una definición meramente antropológica; precisa en cambio de un abordaje simbólico que permita dar cuenta del diverso y complejo universo de sentidos contenido en ella. La comunicación intercultural se da en la interacción, en una situación comunicativa concreta que obedece a las coordenadas de una configuración espacio-temporal determinada.

Por ello, más que abordar la cultura desde una perspectiva estrictamente antropológica o sociológica, esta investigación propone un concepto de cultura que se fundamente más bien en la sociología fenomenológica, privilegiando el proceso, es decir, la interacción misma, y donde las explicaciones que las condiciones histórico-sociales puedan ofrecer funcionen como una especie de marco goffmaniano que condicionen, mas no determinen, la dirección de la interacción.

Interior CS6.indd 23 08/12/2013 18:38:53

En un intento por esclarecer lo que hemos anunciado anteriormente, nos referiremos a tres definiciones sobre la cultura que sirven de base para los objetivos que esta investigación pretende. Como primera propuesta, retomamos la definición dada por Jorge González (1987:6) que concibe a la cultura como el principio organizador de la experiencia humana, es decir, el lugar en el que los individuos y grupos se posicionan, se reconocen, se definen y se relacionan. Por su parte, los estudios culturales permiten entender la cultura como un terreno efectivo donde se construye la hegemonía, y en el cual diversas corrientes ideológicas recrean distintos puntos de articulación, es decir, la cultura se instaura en las formas en las que las relaciones históricas de dominación inciden de forma articulada en la concepción de las identidades de los sujetos y grupos sociales involucrados. Por último, el concepto de cultura que propone Comaroff (1992) permite entenderla como la relación dialéctica entre estructura y práctica en la que se reproduce y transforma el carácter del orden social mismo (Citado por RIZO y ROMEW, 2006:4).

Los tres enfoques anteriores nos acercan a las dimensiones cognitiva y comunicativa de la cultura, y es en la intersección de ambas dimensiones donde situamos a la interculturalidad.

Todo lo anterior nos hace proponer una concepción de cultura que retoma lo que García Castaño y Pulido (1992) entienden por esta: “totalidad de creencias aprendidas, herramientas y tradiciones compartidas por un grupo con la finalidad de dar continuidad, orden y significado a sus vidas” (GARCIA y PULIDO, 1992:35). De esta manera, la cultura consta de las experiencias y productos acumulados por un grupo, y de ese hacer que las transforma del que habla Comaroff (1992).

1.2.2 Comunicación intercultural

Pero, ¿a qué denominamos *comunicación intercultural* y *comunicación indígena*? ¿Ambas plantean una misma definición? No, para nuestro trabajo de investigación hemos determinado una diferenciación entre ambas concepciones.

Tomando como base la definición de Martha Rizo y Vivian Romew (2006: 9), proponemos que “como proceso, la interculturalidad pasa de manera indefectible por la comunicación o para ser más exactos, es comunicación intercultural”. La comunicación, comprendida como interacción, es vínculo entre sujetos, es relación antes que cualquier otra cosa. Y por ello, la interculturalidad no puede ser otra cosa que comunicación intercultural, y apuesta tanto a la competencia como a la cooperación y la disposición que permiten a los sujetos compartir saberes y acciones, poner en común o en contacto la urdimbre de significados que dan sentido a la vida cotidiana, a sus prácticas y a sus representaciones simbólicas. Es así que en el proceso de comunicación intercultural, dos instancias “culturales”, dos universos simbólicos e interpretativos diferentes entran en contacto e intercambian, no sin conflictos, informaciones.

Como ya hemos advertido, no entendemos a la comunicación intercultural como una comunicación armónica ni simétrica; se trata, justamente por las diferencias de rol y posición que en un espacio físico o simbólico comportan los sujetos implicados, así como sus comunidades de sentido, de una comunicación mayormente conflictiva que debe tender, en su ideal, al mantenimiento y consolidación de su eficacia, pero no a la anulación de sus conflictos.

Interior CS6.indd 24 08/12/2013 18:38:53

Estamos conscientes que al definir a la interculturalidad como postura, es decir, como una postura subjetiva, humana, estamos hablando de una especie de "disposición", de un "disponerse a" consciente y autorreflexivo que implica necesariamente un conocimiento vasto de sí mismo, pero en ningún momento la posesión y ejercitación de este conocimiento impide la presencia de conflictos y contradicciones incluso al interior de un mismo sujeto.

Lo diferente es, en ese sentido, la contraparte natural del desarrollo de la postura intercultural; la diferencia permite pensar la otredad y la alteridad, y permite actuar consecuentemente a partir de ellas. Se trata de enriquecer el acto comunicativo mediante el intercambio y el reajuste de los datos de entrada y de salida; anular la diferencia sería en todo caso dar muerte al sistema y a la interacción.

1.2.3 Comunicación indígena

Para nuestro trabajo de investigación tomaremos el concepto propuesto por Mónica Chuji: "La comunicación indígena se lo puede entender como la acumulación y manifestación vivencial de las relaciones entre colectividades de seres humanos, y de los mismos con su entorno natural y cósmico. Constituye entonces ese puente que permite el acercamiento al otro, para encontrarse, para descubrirse, para construir la reciprocidad" (CHUJI, 2006:69).

Según la comunicadora, hablar de comunicación es también hablar de culturas y si hablamos de culturas es hablar de diferencias de relaciones, de percepciones y del habla. No se puede comprender la comunicación sin comprender los procesos históricos, sociales, económicos, políticos y culturales, toda vez que este componente atraviesa toda relación y construcción social (Ibíd: 268). En esta diversidad cultural se inscriben los pueblos y nacionalidades indígenas como sociedades diversas.

Es así que para los pueblos indígenas la comunicación ha constituido, y constituye, una parte esencial en el proceso de formación de la cultura. Del conjunto de formas de comunicación creadas desde los pueblos indígenas, el habla ha sido la más importante y a partir de aquello se han configurado otras formas de comunicación, como son los dibujos, las cerámicas, los tejidos.

1.2.4 Identidad cultural

El concepto 'identidad cultural' integra, a su vez, dos conceptos complejos y muy relacionados: "identidad" y "cultura". Manuel Castells (1998) y Xavier Albó (2000) hacen una sencilla explicación de ambos conceptos.

De un lado, "identidad" es definida por Castells como la "fuente de sentido y experiencia para la gente" (1998: 28). Esto significa, en primer lugar, que dicho concepto no es causa u origen en sí o para sí mismo (1998: 28), sino "causa u origen para algo" o "hacia algo". Asimismo, cabe destacar que el concepto no se refiere a un individuo sino a un conjunto de ellos, que Castells define como "gente"; y que puede extenderse a un grupo social o actores sociales. Esto significa que la identidad, más que calificar intereses, características, deseos o preferencias de una persona, involucra siempre a este individuo dentro de un colectivo.

Así, si una persona se identifica como shipibo, tal pertenencia no sería posible si no fuera porque existe un grupo social o actores sociales que podemos identificar como shipibo. El individuo requiere un referente de grupo social para hacer valer su identidad como tal.

Interior CS6.indd 25 08/12/2013 18:38:53

Este sentido de pertenencia colectiva, a su vez, hace posible que quien se identifique con un grupo social u otros actores sociales lo hacen distinguiéndose de aquellos que no son similares. Cuando un shipibo reclama su derecho a la identidad, lo hace porque reivindica su similitud con los miembros del colectivo de su referencia, excluyendo a otros grupos sociales como los aguarunas, los quechuas o aymaras. La identidad, respecto a un colectivo o grupo social o actores sociales, excluye a su vez la referencia de otros colectivos, otros grupos sociales u otros actores sociales.

En forma complementaria, de la definición citada, decir "causa u origen hacia algo" significa, de acuerdo con la misma definición, dos rumbos: el sentido y la experiencia. El primero involucra los intereses y valores de la "gente" o de un grupo social. Es decir, el grupo social, o mejor dicho cada grupo social en la humanidad, establecen los intereses y valores que hacen posible su convivencia. El segundo rumbo, la experiencia, involucra los hechos y la historia de cada grupo social. Es decir, el grupo social que establece intereses y valores plasma, a su vez, en hechos y datos históricos aquello que le interesa y valoriza, materializando su convivencia como tal.

Esto último muestra que el concepto de identidad no es genéricamente abstracto; tiene un referente o una dirección que será definida por el propio grupo social o sus actores sociales. Siempre importará preguntarse: ¿idéntico respecto a qué? ¿Cuál es el sustento de su identidad?

El concepto de "cultura" es el que justamente contribuye a precisar aún más el sentido y la experiencia de un grupo social o sus actores sociales. Así, Xavier Albó (2000) define "cultura" como "el conjunto de rasgos compartidos y transmitidos por un determinado grupo humano que sirven para organizar su forma de vida, darle identidad y diferenciarlo de otros grupos humanos" (2000: 74).

Puede apreciarse que el concepto de cultura es bastante amplio, al extremo que incluye el concepto de "identidad". El concepto citado involucra la totalidad de rasgos de un grupo humano que en opinión del autor solo excluye "aquello que [se] hereda biológicamente" (2000: 74). Esto significa que el conjunto de rasgos vinculados a sus relaciones sociales, a sus relaciones económicas, a sus relaciones sentimentales y a cualquier otro tipo de clasificación de relaciones (política, psicológica, técnica, etc.) se encuentra inmerso en la cultura de cada grupo humano o social[4].

Un segundo aspecto que sobresale en la definición citada es que, para que se produzca dicha inmersión de relaciones en lo cultural, el conjunto de rasgos que lo integran tienen que ser "compartidos" y "transmitidos". Ello explica que tales rasgos no son estacionarios sino que se encuentran en movimiento al interactuar al interior del grupo humano o social y al transferirse de uno a otro o de generación en generación, como suele ocurrir por lo general en las sociedades que estamos identificando como comunitarias.

Sistematizando ambos componentes, la identidad cultural se definiría como el sentido y la experiencia de un grupo humano o social que involucra el conjunto de rasgos compartidos y transmitidos que organizan su forma y estilo de vida. Es decir, involucra hablar de alteridad, esto es, la capacidad del grupo humano o social de distinción con algo, con alguien u otro grupo humano que a su vez tiene identidad y, en consecuencia es diferente.

4 En esta clasificación, Xavier Albó logra distinguir tres ámbitos culturales: el ámbito de la economía y la tecnología, el ámbito de las relaciones sociales, y el ámbito de lo imaginario y lo simbólico (2000, 74).

Interior CS6.indd 26 08/12/2013 18:38:53

1.3 EL DERECHO A LA COMUNICACIÓN

1.3.1 Origen y contexto de la propuesta

El derecho a la comunicación no es un derecho nuevo, es un derecho fundamental que tiene una larga trayectoria de construcción. Así vemos como ya desde 1644, con la *Aeropagítica* de Jhon Milton se considera que "restringir este derecho (a la libertad de expresión) implica impedir la circulación de nuevos puntos de vista, negando la posibilidad de que exista pluralidad de ideas, elementos imprescindibles para el contraste y debate entre ellas", puesto que paralizan la verdad y la creatividad.

Asimismo Francisco Vitoria, precursor del derecho a la información *"ius communicationis"* de que es el "derecho natural de todos los hombres a alcanzar la felicidad a través de la comunicación" propuso. Desde esa época se configuraba que "sólo a través de la libre expresión de las ideas se formaba la comunidad".

Pero la idea de que era necesario formular un nuevo derecho humano a la comunicación fue esbozada por primera ocasión por Jean D´Arcy, en el seno de la UNESCO, "como un concepto todavía en curso de gestación [enunciado] de una manera esencialmente prospectiva y como una posible dirección de investigación" (D'ARCY, 1969:1).

En ese sentido este autor consideraba que el derecho a la comunicación necesariamente tendría que ser más amplio que los derechos de opinión, expresión e información, que fueron reconocidos en el Art. 19 de la Declaración Universal de Derechos Humanos de 1948[5], el cual resultaba insuficiente como paraguas normativo para orientar la regulación del fenómeno de la comunicación en un contexto de acelerado desarrollo de las tecnologías de la información y comunicación (TIC) así como de una creciente concentración a nivel mundial de los medios masivos de comunicación en empresas transnacionales de la información.

Para 1973, en la Conferencia de Argelia de la UNESCO, los países no alineados plantearon el Nuevo Orden Internacional de la Información (NOII) "como el correlato en el campo cultural de los alegatos en favor de un Nuevo Orden Económico Internacional (NOEI)" (GONZÁLEZ: s/p), esto es, como un discurso que completaba, en el plano de la información, las demandas de multilateralidad y más equidad promovidas por estos países: Multilateralidad frente a una realidad geopolítica bipolar protagonizada por los Estados Unidos y la Unión Soviética; y, más equidad frente a las relaciones de intercambio desigual que caracterizaban la dinámica establecida entre el Norte, conformado por países industrializados y el Sur, identificado con los países subdesarrollados (JURADO, 2006:3).

En 1977 las connotaciones polémicas del debate político en torno a la producción y los flujos de información a nivel estatal e internacional en el contexto geopolítico que caracterizaba la Guerra Fría y las relaciones Norte-Sur, así como las fuertes tensiones sobre como configurar los derechos, responsabilidades y atribuciones de los sujetos involucrados en la actividad mediática, desembocó en la creación de la Comisión Internacional Para el Estudio de los Problemas de la Comunicación de la UNESCO. Esta Comisión fue presi-

5 Declaración Universal de los Derechos Humanos, adoptada y proclamada por la Resolución de la Asamblea General 217 A (iii), del 10 de diciembre de 1948.
"Artículo 19.-Todo individuo tiene derecho a la libertad de opinión y de expresión; este derecho incluye el de no ser molestado a causa de sus opiniones, el de investigar y recibir informaciones y opiniones, y el de difundirlas, sin limitación de fronteras, por cualquier medio de expresión".

Interior CS6.indd 27 08/12/2013 18:38:53

dida por Sean MacBride, e integrada por otras notables personalidades del mundo contemporáneo "como el fundador de Le Monde, Hubert Beuce-Mery, el escritor colombiano Gabriel García Márquez, el portavoz del gobierno soviético Leónidas Zamiatine y el sociólogo canadiense Marshall MacLuhan" (MCBRIDE 2005:141).

La Comisión presentó en 1980 el informe "Un solo mundo, voces múltiples" conocido también como el Informe MacBride. La amplitud, complejidad, interdependencia de los problemas analizados así como el contexto político e internacional hacían imposible que el resultado fuese un documento académico, en el sentido de contar con un rigor metodológico que permitiese comprender integralmente los temas analizados y justificar las recomendaciones formuladas. Sin embargo su aporte al debate internacional sobre la comunicación fue trascendental en tanto describía y denunciaba los desequilibrios en la producción y circulación de información, argumentaba sobre la necesidad de contar con un derecho a la comunicación y se identificaba con un reordenamiento mundial de la gestión de las comunicaciones basada en el ideal humanista que expresan los Derechos Humanos.

En este marco el Informe abordaba el tratamiento del derecho a la comunicación como una necesidad política, aunque aún sin forma jurídica precisa. En efecto, a manera de recomendaciones, se formularon orientaciones jurídicas para que los Estados regulen las nuevas relaciones provenientes de la actividad comunicacional y sobre todo mediática. En síntesis, según estas recomendaciones, eran necesarias disposiciones para consolidar el ejercicio de los derechos tradicionalmente relacionados con la comunicación (opinión, expresión e información) así como de los demás derechos humanos relacionados con estos. Pero también se proponía a los Estados intervenir para asegurar el acceso democrático a la información y a los medios de comunicación por parte de los individuos y de los colectivos sociales; evitar la concentración de la propiedad de los medios así como el monopolio de la producción de información; y, asegurar la posibilidad de libre elección de los individuos frente a la amplia gama de información ofertada (MC BRIDE 1987).

A partir del Informe MacBride, la idea impulsada desde mediados de la década de los 70 por los países no alineados y promovida, principal aunque no suficientemente, por UNESCO en el seno de Naciones Unidas, sobre la construcción de un Nuevo Orden Mundial de la Comunicación (NOMIC) como parte de un Nuevo Orden Mundial de la Economía, parecía ganar en articulación política y proyección de una determinada visión jurídica. Así, en el NOMIC, el nuevo derecho a la comunicación aspiraba a ser un instrumento para regular, desde una intencionalidad equitativa y democrática, lo siguiente:

- Las relaciones Norte-Sur respecto del acceso, producción y circulación de la información;
- La necesidad de subordinar al poder de los Estados a las empresas mediáticas transnacionales y evitar el monopolio sobre la propiedad de los medios y sobre la generación de información en los ámbitos nacional e internacional;
- Responsabilizar al Estado de asegurar para los sujetos individuales y para los colectivos humanos específicos (analfabetos, indígenas, mujeres, niños) mejores condiciones para el ejercicio de la autodeterminación o autonomía frente al poder mediático y la amplia gama de información ofertada.

Sin embargo, el NOMIC aprobado en la XXI Conferencia General de la UNESCO, celebrada en Belgrado, en 1980, constituyó, literalmente, el nacimiento de un muerto. Efectivamente, en la citada Conferencia "se adoptó por consenso la resolución que sancionaba el Informe. Se trataba sin embargo, de una decisión

Interior CS6.indd 28 08/12/2013 18:38:54

altamente retórica, ya que no comportaba la adopción de medidas concretas. Paradójicamente en la misma Conferencia se aprobó la resolución 4/19, que establecía las bases del NOMIC cuya inoperatividad se iría confirmando con el paso del tiempo y la creación de un Programa Internacional para el Desarrollo de las Comunicaciones (PIDC)" (MORAGAS y DIEZ 2005: 8).

A diferencia de la dinámica democratizadora y de definición de derechos que promovía el NOMIC, el PIDC constituyó básicamente una estrategia de neutralización y sustitución de las demandas de los países del Tercer Mundo; estrategia que se sustentaba en una propuesta desarrollista o modernizadora según la cual "la diseminación del conocimiento y las tecnologías de los países del Norte, así como la extensión de los medios de comunicación de esos países, repercutiría directamente en los países del Sur. Así, la superación de unos umbrales mínimos de acceso a medios de comunicación equivaldría a una garantía de desarrollo general" (Ibíd.).

En síntesis este cambio de paradigma implicaba dejar de prestar atención a los temas y tensiones sociales, políticas, jurídicas y culturales que son propias de la comunicación globalizada para centrar toda la preocupación de los actores involucrados en el debate sobre las relaciones mercantiles y tecnológicas que implica el acceso masivo a las tecnologías de la información comunicación (TIC) en el contexto de la llamada Sociedad de la Información.

En este contexto, y aunque la expectativa de los países del llamado Tercer Mundo era que el proceso jurídico, político y social hacia la formulación del derecho a la comunicación, como expresión jurídica del NOMIC, continuase después del informe MacBride, la realidad de la política internacional produjo exactamente lo contrario. En efecto, en diciembre de 1983, durante la presidencia de Ronald Reagan y con la acusación de que la UNESCO se había politizado, los Estados Unidos comunicaron su decisión de retirarse de este organismo invocando como motivo "tendencias en la política, la orientación ideológica, el presupuesto y la gestión", que "han desviado a la UNESCO de los principios originales enunciados en su acta constitutiva" y que "han servido a los objetivos políticos de algunos Estados Miembros más que a la vocación internacional de la UNESCO" (QUESADA 2005).

Dadas las tensiones que el NOMIC había generado, la UNESCO decide en 1987 adoptar la Nueva Estrategia de la Comunicación, de la cual fue parte el PIDC. En esta estrategia se actualiza la retórica de la libre circulación de la información a nivel global aunque sin dejar de reconocer las distancias entre los países ricos y pobres, por lo que se coloca el énfasis, aunque no muchos recursos financieros, en la profesionalización de los comunicadores sociales y el acceso a la tecnología para los medios de comunicación. Así el debate político, social y económico sobre el que se levantó y proyectó el NOMIC va diluyéndose en una marea de proyectos desarrollistas de asistencia al Sur, donde la preocupación central entre las organizaciones del Tercer Mundo parece girar en torno a la mejor forma de conseguir y gastar los escasos recursos financieros que sirvieron para implementar dicha estrategia.

Esta fue la tendencia que gobernó la dinámica de las políticas de comunicación en y para el Tercer Mundo desde finales de los años 80 hasta finales de la 90, con la significativa diferencia de que esta ha sido la década de proliferación del uso de la Internet caracterizada por la transformación y transnacionalización de muchos de los agentes productivos y económicos así como por el cambio de los hábitos de consumo, de las fuentes y formas de producir, circular y recibir la información que sustentan y proyectan cada vez con mayor

Interior CS6.indd 29 08/12/2013 18:38:54

fuerza en la llamada convergencia tecnológica, esto es, en la utilización de equipos multimedia que integran todos los medios de transmisión de la información.

En este contexto, los intereses por enterrar definitivamente los debates generados por el NOMIC parecen multiplicarse y profundizarse, y probablemente, es esta la razón para que la exploración sobre el derecho a la comunicación, como forma de juridificar las relaciones internacionales y nacionales en este campo desde las perspectiva de los derechos humanos, se hayan marginado intencionalmente. En efecto, en el 2001 con la Convocatoria de la ONU a la Cumbre Mundial de la Información (Ginebra 2003-Túnez 2005) cuya organización se encargó a la Unión Internacional de Telecomunicaciones (UIT) y no a la UNESCO como hubiese sido razonable, se ha intentado por una parte encriptar el debate sobre el derecho a la comunicación sobre la base de las reflexiones acumuladas en el Informe MacBride y la referencia al NOMIC, para sustituirlo por un debate centrado en la forma de regular las relaciones comerciales y tecnológicas que generarán el uso de las TIC en la globalización del mercado. Así pues, los debates jurídicos que se promovieron oficialmente en esta Cumbre giraron principalmente en torno a los derechos de autor, la privacidad de las comunicaciones y los delitos informáticos, como los pilares sobre los cuales dinamizar las relaciones tecno-comerciales de la Sociedad y la Economía de la Información.

No solo se ha sustituido la discusión sobre el derecho humano a la comunicación por la discusión de la regulación instrumental de corte tecno-comercial acerca del uso de las TIC desde los presupuestos del libre mercado, sino que, en segundo lugar se ha desplazado al conductor institucional del debate sobre la comunicación, como fenómeno social, político y cultural, que constituyó la UNESCO, para sustituirlo por la UIT. Es decir se sacó del seno de un organismo de deliberación política un tema supremamente trascendente para el orden global y se lo colocó en el seno de un organismo "técnico" de menor jerarquía, para disolver las deliberaciones políticas sobre el derecho a la comunicación en las particularidades de los requerimientos tecnológicos y mercantiles para realizar telecomunicaciones, lo cual equivale a sustituir el debate sobre el derecho a la comunicación por el debate sobre el uso y costos de la tecnología para comunicarse.

De este modo no solo el contenido sino también la dinámica misma del debate y los actores que intervinieron en él se han modificado.

Aunque oficialmente no han existido avances en torno al derecho de la comunicación cabe señalar que, en el ámbito de la sociedad civil, sí se han producido algunos en la perspectiva de formular este nuevo derecho. En efecto, en el marco de la Campaña CRIS, en Ginebra, en diciembre de 2003, fue presentada una Declaración de los Derechos a la Comunicación trabajada por el Profesor Cees Hamelink, y en su texto se señala que está "basada en los principios claves de la libertad, la Inclusión, la Diversidad y la Participación". Sin embargo, los propios voceros de la Campaña CRIS han señalado que el alcance de esta Declaración es "recolectar bajo el nombre de "derechos a la comunicación" un número de derechos humanos relacionados con la información y comunicación. Esta declaración trata de recordarnos que se ignoran a la mayoría de estos derechos ya aprobados por varias Convenciones Internacionales".

Con ese mismo alcance, aunque con la intención de incluir entre los derechos tradicionalmente relacionados con la comunicación, el derecho al acceso y uso de las tecnologías de la información y comunicación, así como con la finalidad de ampliar la lectura de estos derechos de cara a su aplicabilidad en la llamada

Interior CS6.indd 30 08/12/2013 18:38:54

Sociedad de la Información Romel Jurado junto a Antonio Pasquali, en junio de 2002, presentaron una propuesta de formulación del Derecho a la Comunicación (PASQUALI y JURADO, 2002), convencidos de que los derechos humanos tienen una esencia utópica y liberadora ante los desafíos que se presentan históricamente para defender y proteger la dignidad humana, y que proyectan, como ha señalado Oliva, un "anhelo de realización práctica al servicio de la autonomía del hombre" así "la fuerza de los derechos reside en su capacidad crítica, su virtualidad por poner en entredicho, revolucionar y transformar (…) reconociendo la determinación de lo transitivo, se abren, como construcciones humanas, a nuevos contenidos y se sitúan ante la posibilidad del cambio y de su perfección" (OLIVA 2004: 38).

1.3.2 El reto pendiente

A pesar de los esfuerzos realizados, todavía está pendiente de satisfacer la necesidad y el reto planteado por Jean D´Arcy en 1969, esto es, lograr formular el derecho humano a la comunicación como una síntesis superadora de los derechos tradicionalmente relacionados con ella, que sirva para acotar en clave jurídica la evolución ascendente de las libertades que concretan la dignidad humana en un contexto social en que la tecnología y el comercio globalizado parecen haberle restado relevancia.

1.3.3 Derecho a la comunicación e interculturalidad

A veces, la evolución de los derechos humanos se presenta a través de un cuádruple proceso, que, con interacciones, desarrollaría lo implicado en las declaraciones iniciales: el de la positivización de los mismos o su incorporación a las Constituciones de los Estados, el de su generalización o extensión a todos los humanos de un número cada vez más amplio de derechos, el de la internacionalización o desbordamiento del referente de los Estados en el marco de la Comunidad Internacional, y el de la especificación o determinación de los derechos para titulares específicos –mujeres, niños, discapacitados, consumidores, etc.–.

No es cuestión de entrar aquí a analizar la pertinencia de este esquema. Sí conviene resaltar que, espontáneamente, muchos tenderán a pensar que cuando hablamos de "derechos de los pueblos indígenas" nos estamos situando sin más en el momento de la especificación de los derechos para un colectivo concreto, en este caso el de los indígenas. A continuación algunas consideraciones sobre el particular.

En primer lugar, cuando se especifican los derechos humanos para un grupo determinado, tiende a deberse con frecuencia al hecho de que a los miembros del mismo, a causa de la condición que les identifica, les han sido negados unos derechos que tienen fundamentalmente en cuanto seres humanos. Especificarlos para ellos, con determinadas adaptaciones a las circunstancias de su condición, se convierte así en una denuncia implícita de la vulneración de derechos que han soportado y en una apuesta (que no debe ser meramente formal) para que se acabe con ella (ETXEBERRIA, 2006:15).

Pero como muestran Will Kymlicka (1995) y Marco Borghi (1996) esto todavía no es suficiente, puesto que las doctrinas tradicionales sobre los derechos humanos son solo el albur del problema, pues sigue coexistiendo en el derecho internacional "la dicotomía entre los derechos civiles y políticos y los derechos económicos, sociales y culturales, fundada falsamente sobre el pretendido carácter no justiciable de estos últimos" (BORGHI, 1996:26).

Interior CS6.indd 31 08/12/2013 18:38:54

Pero no podemos quedarnos ahí. Porque cuando hablamos de "derechos de los pueblos indígenas" no planteamos únicamente que se extienda a ellos el conjunto de los derechos existentes, con adaptaciones más o menos fuertes a la condición de indígena. Creemos, en efecto, que puede defenderse la tesis de que al preguntarnos por los derechos de estos pueblos nos vemos empujados a revisar cuestiones fundamentales relativas a la propia concepción, fundamentación y explicitación de los derechos en su generalidad. Dicho de otro modo: si, por un lado, los derechos humanos declarados deben ser una realidad para los pueblos indígenas; si, por otro lado, los pueblos indígenas se ven interpelados en algunas de sus tradiciones culturales por estos derechos, no es menos cierto que, a su vez, también tales derechos, en sus versiones canónicas, deben aceptar cuestionamientos que les vienen de dichos pueblos.

Estas consideraciones, que no toca desarrollar en una introducción, nos muestran que el tema de los derechos humanos y los pueblos indígenas es especialmente relevante, tanto teóricamente –nivel reflexivo– como en especial prácticamente –nivel de cumplimiento–.

Pues bien, esta investigación quiere ser precisamente una confesión de esta relevancia. Y quiere ser, sobre todo, un medio para que lo que en ella se juega –la concreción y el ejercicio de los derechos de los pueblos indígenas en el marco de los derechos humanos universales– se vaya realizando cada vez con más intensidad y autenticidad.

1.3.4 Por una política diferencial

Una de las características de los Estados latinoamericanos es la herencia o legado colonial que padecen desde sus orígenes y que los hace reproducir –en mayor o menor grado– mecanismos de exclusión y colonización interna bajo una formal apariencia democrática. Esto ocasiona la emergencia de movimientos sociales y étnicos con propuestas que ponen en tensión sistemas políticos que tienen una débil articulación histórica e institucional entre Estado y Nación.

Esta razón histórica explica por qué en pleno siglo XXI las mayorías de la población, especialmente indígenas y rurales, no pueden acceder en condiciones igualitarias al ejercicio de sus derechos ciudadanos poniendo en cuestión la consolidación de un estado democrático de derecho que aún sigue siendo una deuda pendiente en América Latina. Como lo puntualiza Angela Meentzen (2007:27):

> Este proceso histórico ha causado que la mayoría de la población pierda en gran medida la confianza en el Estado, en los sistemas políticos e incluso en la democracia. El Estado es percibido más bien como un ente de consolidación de las desigualdades socioculturales y económicas, que como el defensor del bienestar de las mayorías o el interlocutor de los más necesitados.

La necesidad de transitar hacia una refundación del Estado en América Latina ha sido destacada por Boaventura de Sousa Santos (2010:130) cuando reconoce la imperiosa necesidad de que se produzcan profundos cambios en la relación Estado-Sociedad que incluso van más allá de nuevas políticas públicas:

> "Lo que está en disputa no es solamente un conjunto más o menos innovador de políticas públicas sino también, y sobre todo, un pacto político nuevo que además contiene una dimensión de cambio civilizatorio.

Interior CS6.indd 32 08/12/2013 18:38:54

> En ese sentido, el pensamiento político de los cambios presupone el des-pensamiento político de todos los instrumentos teórico-analíticos que impidieron los cambios o los trivializaron. Los cambios pueden resumirse en tres conceptos transicionales: desmercantilizar; democratizar y descolonizar".

Protección de la diversidad y el pluralismo

Existe amplio fundamento jurídico y doctrinario para que los Estados impulsen políticas públicas que garanticen el derecho a la comunicación de las poblaciones excluidas y promuevan la diversidad y el pluralismo. Si bien la mayoría de los Estados conviven con un poder mediático que alcanza elevados niveles de concentración que les permite dominar el flujo de la información y manipularla en función de interés privados que se presentan sistemáticamente como expresiones de un supuesto interés público y general, la Convención sobre la protección y la promoción de la diversidad de las expresiones culturales, aprobado por la UNESCO el 2005 afirma el principio rector de soberanía, en el que reconoce que: "Los Estados tienen el derecho soberano de adoptar medidas y políticas para proteger y promover la diversidad de las expresiones culturales en sus respectivos territorios". (Art. 2, inciso 2).

Y que en el marco de sus políticas y medidas culturales, los Estados pueden adoptar medidas para proteger y promover la diversidad de las expresiones culturales en sus respectivos territorios, entre estas, medidas destinadas a: "Promover la diversidad de los medios de comunicación social, comprendida la promoción del servicio público de radiodifusión" (Art. 6, 2.h).

La Declaración Universal de la UNESCO sobre la Diversidad Cultural aprobada el 2 de noviembre de 2001 es concluyente al respecto:

> "**Artículo 6.-** Hacia una diversidad cultural accesible a todos. Al tiempo que se garantiza la libre circulación de las ideas mediante la palabra y la imagen, hay que velar por que todas las culturas puedan expresarse y darse a conocer. La libertad de expresión, el pluralismo de los medios de comunicación, el plurilingüismo, la igualdad de acceso a las expresiones artísticas, al saber científico y tecnológico -comprendida su presentación en forma electrónica- y la posibilidad, para todas las culturas, de estar presentes en los medios de expresión y de difusión, son los garantes de la diversidad cultural".

Los Estados democráticos no solo están en la necesidad sino también en la obligación de garantizar el pluralismo cultural. Así lo recoge la Declaración Universal de la UNESCO sobre la Diversidad Cultural aprobada el 2 de noviembre de 2001 cuando señala:

> "(…) el pluralismo cultural constituye la respuesta política al hecho de la diversidad cultural. Inseparable de un contexto democrático, el pluralismo cultural es propicio para los intercambios culturales y el desarrollo de las capacidades creadoras que alimentan la vida pública. (Art. 2)".

> "Al tiempo que se garantiza la libre circulación de las ideas mediante la palabra y la imagen, hay que velar por que todas las culturas puedan expresarse y darse a conocer. La libertad de expresión, el pluralismo de los medios de comunicación, el plurilingüismo, la igualdad de acceso a las expresiones artísticas, al saber científico y tecnológico -comprendida su presentación en forma electrónica- y la posibilidad, para todas las culturas, de estar presentes en los medios de expresión y de difusión, son los garantes de la diversidad cultural" (Art. 6).

De una Política diferencial para pueblos indígenas a una política íntegra e intercultural

En Colombia –donde la agenda indígena en comunicación tiene un mayor dinamismo– se discute actualmente la formulación de una política pública diferencial en comunicación para los pueblos indígenas. Este planteamiento tiene una base en el Auto 004 de 2009 expedido por la Honorable Corte Constitucional de Colombia donde se enunció la “Afectación diferencial de los pueblos indígenas por el conflicto armado y su impacto sobre los factores de desplazamiento o confinamiento”. De aquí se desprende el Programa de Garantías y las políticas diferenciales en diversos ámbitos, incluido el de la comunicación.

El desafío es atender esa afectación diferencial y lograr que se fortalezca la comunicación indígena y se promueva la comunicación intercultural a fin de promover el diálogo entre pueblos originarios, y entre estos y el resto de la sociedad indígena. Sin duda, es necesario construir políticas públicas no solo para los pueblos indígenas sino construidas por los pueblos indígenas tanto para ellos como para el resto de la sociedad. Para esto es necesario trabajar en la perspectiva de interculturalizar a toda la sociedad; y para esto se requiere avanzar hacia una política íntegra e intercultural de comunicación que tenga como base o asiento el derecho a la comunicación.

Angela Meentzen (2007) explica:

> “Bajo el término ‘políticas públicas’ se entiende en América Latina una intervención o un conjunto de medidas estratégicas, continuas y coherentes –procedente de las entidades públicas– que han sido formuladas explícitamente a través de procedimientos establecidos y que implican un determinado grado de obligatoriedad. Puede tratarse de una intervención o de una serie de acciones estratégicas de uno o varios poderes del Estado o sus respectivas instancias, con participación de la ciudadanía. Su objetivo es transformar la realidad para el beneficio de la población o de un determinado grupo de ciudadanos y ciudadanas, en un sentido específico. En otras palabras, se trata de un acuerdo oficial formulado explícitamente sobre procedimientos que resultan vinculantes. Dicho acuerdo incluye una interpretación consensual de un conjunto de condiciones marco, dadas por la propia situación o el entorno institucional (diagnóstico), que se refieren a problemas o necesidades concretas”.

Políticas públicas para democratizar la comunicación

Bastante harían los Estados si establecieran políticas públicas encaminadas a hacer efectivos los criterios jurídicos expuestos por la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH) y la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, incluyendo aquí a la Relatoría de Libertad de Expresión, quienes se han pronunciado declarando la incompatibilidad de los monopolios y los oligopolios de los medios de comunicación con la Convención Americana sobre Derechos Humanos, en tanto significa una importante restricción a la libertad de expresión, principalmente en relación a que la ciudadanía tenga información plural, veraz y objetiva.

La Corte IDH precisa que:

> “la libertad de expresión requiere que los medios de comunicación social estén virtualmente abiertos a todos sin discriminación, o, más exactamente, que no haya individuos o grupos que, a priori, estén excluidos del acceso a tales medios, exige igualmente ciertas condiciones respecto de éstos, de ma-

Interior CS6.indd 34 08/12/2013 18:38:55

> nera que, en la práctica, sean verdaderos instrumentos de esa libertad y no vehículos para restringirla. Son los medios de comunicación social los que sirven para materializar el ejercicio de la libertad de expresión, de tal modo que sus condiciones de funcionamiento deben adecuarse a los requerimientos de esa libertad. Para ello es indispensable, la pluralidad de medios, la prohibición de todo monopolio respecto de ellos, cualquiera sea la forma que pretenda adoptar, y la garantía de protección a la libertad e independencia de los periodistas"[6].

En esa misma línea se ha expresado la propia Relatoría Especial para la Libertad de Expresión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos[7]. Según ella,

> "Los monopolios u oligopolios en los medios de comunicación atentan contra la libertad de expresión consagrada en el artículo 13 de la Convención Americana, por cuanto impiden la diversidad y pluralidad de voces necesarias en una sociedad democrática. Tanto la CIDH como la Corte Interamericana han sostenido la importancia de la intervención estatal para garantizar competencia y promover pluralismo y diversidad. Entre las medidas efectivas que los Estados deben adoptar se encuentran las leyes anti monopólicas que limiten la concentración en la propiedad y en el control de los medios de radiodifusión"[8].

Añade la Relatoría que: "Es claro que la concentración de la propiedad de los medios de comunicación conduce a la uniformidad de contenidos que éstos producen o difunden. Por ello, hace ya más de veinte años, la Corte Interamericana señaló que se encuentra prohibida la existencia de todo monopolio en la propiedad o la administración de los medios de comunicación, cualquiera sea la forma que pretenda adoptar. También reconoció que los Estados deben intervenir activamente para evitar la concentración de propiedad en el sector de los medios de comunicación"[9].

Al respecto la Relatoría Especial ha indicado que:

> "[s]i [los] medios son controlados por un reducido número de individuos, o bien por sólo uno, se está, de hecho, creando una sociedad en donde un reducido número de personas, o sólo una, ejercen el control sobre la información, y directa o indirectamente, la opinión que recibe el resto de las personas. Esta carencia de pluralidad en la información es un serio obstáculo para el funcionamiento de la democracia. La democracia necesita del enfrentamiento de ideas, del debate, de la discusión. Cuando este debate no existe o está debilitado debido a que las fuentes de información son limitadas, se ataca directamente el pilar principal del funcionamiento democrático"[10].

La conclusión es clara. Se justifica la necesidad de políticas públicas que impidan la concentración de la propiedad o administración de los medios de comunicación, cualquiera sea la forma que pretenda adoptar,

---

6 Opinión Consultiva ante la Corte IDH en el caso La Colegiación Obligatoria de Periodistas (Arts. 13 y 29 Convención Americana sobre Derechos Humanos) OC-5/85 del 13 de Noviembre de 1985, párrafo 34.

7 Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Estándares de libertad de expresión para una radiodifusión libre e incluyente. Relatoría especial para la libertad de expresión, 2010.

8 Ibídem, párrafo 116.

9 Ibídem, párrafo 117.

10 Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Estándares de libertad de expresión para una radiodifusión libre e incluyente. Relatoría especial para la libertad de expresión, 2010, OEA/Ser.L/V/II CIDH/RELE/INF. 3/09 30 diciembre 2009, Original: español, párrafo 27.

Interior CS6.indd 35 08/12/2013 18:38:55

y se requieren políticas que aseguren el ejercicio efectivo del derecho a la comunicación, como un derecho fundamental y neurálgico para el funcionamiento de la democracia. La restricción de la libertad de expresión e información constituye una amenaza cierta e inminente contra el ordenamiento democrático. Al restringirse la libertad de expresión e información de las poblaciones indígenas se limita el control del poder y transparencia del ejercicio del poder para estos sectores, limitando su derecho a la participación y se socava, en consecuencia, la democracia.

Interior CS6.indd 36 08/12/2013 18:38:55

CAPÍTULO II:

EL DERECHO A LA COMUNICACIÓN EN AMÉRICA LATINA: SITUACIÓN DE LA LIBERTAD DE EXPRESIÓN E INFORMACIÓN

2.1 NORMAS Y TENDENCIAS INTERNACIONALES DEL DERECHO A LA COMUNICACIÓN

2.1.1 Origen del concepto y de la demanda por el derecho a la comunicación en América Latina

La noción de derecho a la comunicación, fue inicialmente esbozada a finales de los años sesenta como un concepto en formación y como una línea de investigación, que originalmente buscaba encontrar un marco jurídico del más alto nivel para gestionar los grandes problemas de la comunicación en la comunidad internacional, y en cada país que la conformaba. Desde esa perspectiva el derecho a la comunicación sería en principio un nuevo derecho humano, necesariamente más amplio que los derechos tradicionalmente relacionados con la comunicación, establecidos en el Art. 19 de la Declaración Universal de Derechos Humanos de 1948.

La demanda por el nuevo derecho humano a la comunicación formó parte de una serie de propuestas reivindicativas que formuló principalmente el Movimiento de los Países No Alineados, en los foros del sistema de Naciones Unidas y especialmente en la UNESCO. Tal demanda fue principalmente sustentada en la necesidad de proporcionar soluciones jurídicas a los problemas socio-estructurales de la comunicación, en tanto ellos limitan o pueden limitar el desarrollo de los países y las personas consideradas pobres o empobrecidas, amenazan sus culturas originarias y aumentan su dependencia respecto de los países desarrollados.

La demanda por el derecho a la comunicación se convirtió en el caballo de batalla sobre el cual los países del Tercer Mundo, con la colaboración de académicos e intelectuales de los países desarrollados, plantearon la necesidad de definir un Nuevo Orden Mundial de la Información y Comunicación (NOMIC). Esta propuesta fue presentada como complemento y a la vez como proyección del Nuevo Orden Económico Internacional (NOEI), declarado por la Asamblea de Naciones Unidas en 1974, mediante la aprobación de la Carta de los Derechos y Deberes Económicos de los Estados.

2.1.1.1 Alcance del derecho a la comunicación en el Informe MacBride

En un intento de canalizar y ordenar el debate sobre los problemas de la comunicación y sobre la implantación del NOMIC, la UNESCO conformó en 1977 la Comisión Internacional Sobre Problemas de la Comunicación. Esta Comisión recibió el mandato de elaborar un diagnóstico sobre los problemas de la comunicación

y definir las medidas que permitirían implementar un nuevo orden mundial de la información y comunicación. Sin embargo, ninguno de los dos encargos fue cumplido satisfactoriamente debido principalmente a: la extensión, complejidad y dinámica de la comunicación misma; a las condiciones e interrelaciones que los países capitalistas, socialistas y del tercer mundo imponían a la comunicación desde sus propios discursos, premisas, objetivos, recursos y limitaciones; y a la carencia de información confiable.

En el Informe presentado por la Comisión, presidida por Sean MacBride, se intentó delimitar conceptualmente el contenido jurídico la noción del derecho a la comunicación, que hasta entonces se planteaba más como una reivindicación política. Haciendo un esfuerzo de interpretación de ese documento nos parece plausible afirmar que esta noción se orientaba a:

a) Actualizar las pretensiones emancipatoria y regulatoria, propias de los derechos humanos en general, en los derechos tradicionalmente relacionados con la comunicación así como en otros derechos humanos (participación, cultura, desarrollo, etc.) que se percibían como complementarios o habilitadores para la democratización de la comunicación y el tratamiento de sus problemas.
b) Considerar que la actualización de las promesas de emancipación y orden en los derechos humanos relacionados con la comunicación implican una resignificación de estos derechos, la cual se debería realizar en clave contra hegemónica, esto es, por una parte, de forma diversa o incluso opuesta al discurso y las prácticas dominantes que se promueven principalmente desde los intereses específicos de los países desarrollados y desde las empresas transnacionales de comunicación; y por otra, esforzándose porque el resultado de tal resignificación guarde la mayor coherencia posible con los valores de la libertad, la igualdad y la solidaridad, sobre los que se edifica el discurso jurídico y político de los derechos humanos.
c) Plantear que el derecho a comunicar o derecho a la comunicación actuaría como un paraguas conceptual que, aunque no tendría por sí mismo un contenido jurídico propio, implicaría el mandato de aglutinar los derechos resignificados previamente, de forma que operen concurrente, coordinada y plenamente respecto de los problemas de la comunicación. Así podría lograrse un procesamiento más justo o al menos más razonable (es decir más coherente con los valores modernos) de los problemas de la comunicación.

2.1.1.2 El cambio de rumbo del debate internacional

Después de presentado el Informe de la Comisión, las discusiones sobre el NOMIC y el derecho a la comunicación fueron canceladas y archivadas precisamente por el organismo que sirvió de plataforma para su debate internacional.

En efecto, la UNESCO respondió así ante los ataques que le dirigió principalmente el gobierno del presidente Reagan, acusándola de poner en riesgo las libertades de información y prensa, de promover la estatalización de la información y de los medios de comunicación, y de actuar en consonancia ideológica con los comunistas. Ataques que fueron reproducidos y amplificados primero por las empresas de comunicación que conformaban en World Press Freedom Committee, y casi simultáneamente por los más importantes medios de prensa del resto del planeta.

Interior CS6.indd 38 08/12/2013 18:38:55

A partir de 1987 la UNESCO sustituyó oficialmente toda referencia al Nuevo Orden Mundial de la Información y Comunicación NOMIC por la Nueva Estrategia de Información y Comunicación (NEIC), basada en la implantación de programas desarrollistas y difusionistas que acentuaban la dependencia de los medios de comunicación de los países del Tercer Mundo y no reparaban en los problemas estructurales de la comunicación. Lo mismo se hizo con el derecho a la comunicación al sustituir su discusión por la plena aceptación de la doctrina de la libre circulación de información, promovida principalmente por Estados Unidos.

2.1.1.3 La actualización del debate sobre el derecho a la comunicación

Con ocasión de la Cumbre Mundial de la Sociedad de la Información, convocada para la UIT (Ginebra 2003 y Túnez 2005), varias organizaciones de la sociedad civil intentaron reinsertar en las deliberaciones oficiales la discusión acerca del derecho a la comunicación. Aunque no se logró conseguir este propósito, si se rehabilitaron varios planteamientos al respecto. En concreto, se promovió la idea de que es necesario tomar distancia de la expresión derecho a la comunicación o derecho a comunicar, porque ella está asociada a una mala interpretación del NOMIC (en el sentido de equivocada y maliciosamente distorsionada por sus detractores), lo cual genera muchas resistencias para reintroducir el tema en las discusiones oficiales. Por otra parte se señaló la conveniencia de usar la expresión derechos a la comunicación para referirse a un conjunto de derechos humanos ya existentes, pero que no estaban siendo plenamente aplicados.

En consecuencia, la reivindicación de la sociedad civil consistiría en que tales derechos se apliquen plenamente, de forma interdependiente y complementaria, esto es, de forma diversa al uso hegemónico que tradicional e intencionadamente disminuía o distorsionaba sus alcances y los trataba como derechos independientes o mejor dichos aislados unos de otros. Se trataría entonces de lograr una mejor y mayor concreción de los derechos ya disponibles en cuyo centro se halla la libertad de expresión.

Por otro lado, otros sectores de la sociedad civil sostienen la necesidad de continuar usando la expresión derecho a comunicar o derecho a la comunicación, para aludir a la necesidad política y jurídica de configurar este nuevo derecho humano, desde el enfoque contra hegemónico que ya fue planteado en el NOMIC.

Esto implicaría por una parte, una resignificación de los derechos tradicionalmente relacionados con la comunicación que ha de realizarse de forma agresiva, es decir, no gradual ni progresiva. En ese sentido tal resignificación implicaría una ruptura abrupta con la interpretación hegemónica de tales derechos y también una fuerte interpelación a la institucionalidad que los crea, los regula y los procesa en la vida social; lo cual incluiría la voluntad de transformación de dicha institucionalidad, dándole así un carácter revolucionario a esta pretensión.

Finalmente hay que anotar que el Foro Social Mundial se ha constituido a partir de 2006 en la nueva sede del debate sobre el derecho o los derechos de la comunicación a nivel global, y que las reflexiones que alimentan este Foro desde varias regiones del mundo, pero sobre todo en América Latina, han adquirido una fuerza inusitada con implicaciones concretas. En efecto, países como Argentina, Ecuador, Paraguay y Venezuela, la reactivación de esta discusión ha motivado (al menos en parte) procesos de reforma legal o creación de leyes que buscan redefinir las relaciones Estado-mercado-sociedad en materia de medios de comunicación, distribución de frecuencias para radio y televisión, acceso a las tecnologías de información

Interior CS6.indd 39 08/12/2013 18:38:55

y comunicación, masificación del uso de software libre en instituciones públicas, entre otros importantes asuntos.

2.1.2 Consideraciones generales del Derecho a la Comunicación

2.1.2.1 Las declaraciones de la Organización de las Naciones Unidas y de la Organización de los Estados Americanos

Las declaraciones universales contenidas en los pactos jurídicos internacionales reflejan una síntesis de la doctrina clásica liberal de la libertad de expresión con la teoría de la responsabilidad social, el derecho a la información y la libertad de comunicación de todo ciudadano. Es un hecho notorio que estos pactos han sido aprobados por la mayoría de los países de la comunidad latinoamericana, lo cual permite afirmar que estamos en presencia de un principio jurídico global sobre la libertad de expresión y del derecho a la información y comunicación del ciudadano, derechos que deben ser garantizados por los países firmantes de los citados acuerdos.

El 16 de diciembre de 1966, la Asamblea General de las Naciones Unidas aprobó el “Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos”, cuyo artículo 19 establece que nadie podrá ser molestado por causa de sus opiniones y que toda persona tiene derecho a la libertad de expresión, la cual comprende la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole sin consideración de frontera. Este derecho se ejerce de modo oral, escrito o en cualquier forma artística, utilizando para ello cualquier procedimiento. La norma es clara al precisar que el ejercicio de este derecho implica deberes y responsabilidades especiales.

Por ello, el ejercicio de esta libertad debe asegurar el respeto a los derechos y reputación de los demás, la protección de la seguridad nacional y el orden público, así como, la salud y la moral pública. En este sentido, libertad de expresión y responsabilidad jurídica por lo expresado son aspectos indisolubles del contenido de este derecho fundamental del ciudadano.

En el contexto latinoamericano, se observa que la Organización de los Estados Americanos, en fecha 22 de noviembre de 1969, aprobó la Convención Americana sobre Derechos Humanos, en la ciudad de San José de Costa Rica, denominada “Pacto de San José de Costa Rica”, que establece, en su artículo 13, que toda persona tiene derecho a la libertad de pensamiento y de expresión. Al igual que el Pacto de la ONU, establece que este derecho comprende la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole sin consideración de frontera, ejerciéndose de modo oral, escrito o en cualquier forma artística y utilizando para ello cualquier procedimiento. Dicho Pacto precisa que el ejercicio de este derecho no puede estar sujeto a censura previa, sino a responsabilidades ulteriores, las cuales deben estar expresamente fijadas por la ley y ser necesarias para asegurar el respeto a la reputación de los demás, la protección de la seguridad nacional, el orden público y la salud o moral pública.

También se observa en el ámbito latinoamericano la “Carta Democrática Interamericana de la Asamblea General de la Organización de Estados Americanos (OEA)”, la cual establece, en su artículo 4, la transparencia de las actividades gubernamentales, la probidad y la responsabilidad de los gobiernos en la gestión pública.

Interior CS6.indd 40 08/12/2013 18:38:56

Estos pactos han sido aprobados prácticamente por todos los países latinoamericanos y constituyen el postulado jurídico fundamental en materia de derecho a la información y a la comunicación del ciudadano. Ha sido ratificado con rango constitucional por la mayoría de los países latinoamericanos. Las doctrinas sobre el derecho a la información y a la comunicación de los ciudadanos están claramente descritas y aceptadas en esta disposición internacional. Además de constituir una norma sustantiva de obligatorio acatamiento, la mayoría de las legislaciones latinoamericanas acogen las normas de procedimiento internacional de dicto texto, el cual persigue garantizar el libre goce y ejercicio de la libertad de expresión de los ciudadanos pertenecientes a los países miembros de la Convención. En este sentido, la Convención consagra dos órganos que tienen competencia para investigar sobre los asuntos relacionados con el derecho a la información y a la libertad de expresión. Los órganos de la Convención son la Comisión Interamericana de Derechos Humanos y la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

Estas normas internacionales constituyen bases fundamentales en el reconocimiento jurídico del derecho de acceso de los ciudadanos a la información pública del Estado.

2.1.2.2 La doctrina del derecho a la expresión e información

A) El derecho a la información

Puede afirmarse que el artículo 19 de la Declaración Universal de Derechos Humanos de 1948 proclamó, por primera vez en la historia, que todo hombre tiene derecho a la información, y catalogó esta declaración como el acta de nacimiento del derecho a la información (VILLALOBOS 2003: 50). Otros autores señalan que la libertad de información y el derecho a la información están íntimamente relacionados y que dicha libertad viene a constituir el resultado de todos los principios tradicionales de libertad de pensamiento, de expresión y de prensa, aplicados a los modernos medios de comunicación sonoros y audiovisuales.

Al contenido que involucra la libertad de información le corresponden dos aspectos que se complementan entre sí: el primero es la libertad de informar, es decir, de difundir el mensaje informativo, comprendiendo tanto la difusión del mensaje como su contenido. El otro aspecto consiste en estar informado, es decir, recibir sin ningún impedimento los mensajes informativos. En este sentido, la noción del derecho a la información constituye, en cierta medida, la prolongación de la libertad de información.

En palabras de Carpizo y Villanueva (2001: 72), el derecho a la información comprende:

a) El derecho a atraerse información, que incluye las facultades de: acceso a los registros, archivos y documentos públicos; y, la decisión de qué medio se lee, escucha o se contempla;
b) El derecho a informar, que incluye las libertades de expresión y de imprenta; y, la de constitución de empresas y sociedades informativas;
c) El derecho a ser informado, que incluye las facultades de: recibir información objetiva y oportuna, la cual debe ser completa, es decir, el derecho de enterarse de todas las noticias; y, el derecho a que la información tenga el carácter de universal, o sea, que sea para todas las personas sin exclusión alguna.

El derecho de la información es concebido comúnmente por la doctrina desde dos perspectivas: por un lado, como ordenamiento jurídico, y por otro como ciencia jurídica. A este respecto debemos tener en cuenta

un aspecto fundamental del derecho: su dualidad; ya que se refiere, de una parte, al conjunto de normas jurídicas y, de otra, a una ciencia "cuyo objeto de conocimiento está constituido tanto por el ordenamiento jurídico como por los conceptos sistemáticos elaborados por la dogmática" (FIX ZAMUDIO, 1995: 97, citado por VILLANUEVA 2000). El derecho de la información como ordenación comporta la convicción de que la transmisión de ideas, pensamientos, opiniones y conocimientos o hechos no sólo es muy anterior a la aparición de las nuevas ciencias sociales y, por supuesto, del derecho cuya formalización heredamos del mundo romano, sino que ha estado presente en toda sociedad, y lo seguirá estando en todo grupo social, aun en el supuesto indeseable de que nos hallemos en una caótica comunidad absolutamente desconocedora de la cultura de los derechos y libertades del ser humano (SÁNCHEZ 2003: 32). Por otro lado, el derecho a la información como ciencia constituye una ordenación de conocimientos susceptibles de sistematización, de tratamiento en diversas fases de generalización y de abstracción, cuyo objeto es la información que reconoce y regula. Se puede afirmar que "es aquella ciencia jurídica que acota los fenómenos informativos de todo tipo y los encauza hacia la justicia" (AGUIRRE 2003:55).

Esta concepción del derecho a la información obliga a una configuración autónoma respecto de la libertad de información. Frente a la concepción liberal con la que se protege el acto de difusión informativa y no tanto la información como valor en sí mismo, en el Estado democrático la información se concibe como un bien de interés general necesario para la participación ciudadana en la democracia, y como tal bien, además de ser tutelado jurídicamente, debe ser prestado a todos los ciudadanos por los poderes públicos. Éste es el verdadero significado del derecho a la información.

No basta sólo con reconocer y respetar el libre flujo de informaciones que tiene lugar en una comunidad. Es necesario asegurar que los ciudadanos reciben una información suficiente sobre los problemas que afectan a su comunidad, así como una información plural y relevante sobre las distintas alternativas existentes para la solución de dichos problemas (HERREROS 1999: 363).

B) La libertad de expresión

La libertad de expresión es la piedra angular de la democracia. "Tras la unanimidad encontramos una gran paradoja que radica en el hecho de que por libertad de expresión se entienden cosas distintas, opuestas e irreconciliables (PAEZ, 2013: 94)". En un extremo se encuentra el modelo democrático, en el que se respeta la propiedad privada y en el que hay pocas interferencias del gobierno para intentar controlar la libertad de expresión y el acceso a la información. El otro extremo corresponde al modelo totalitario y autoritario, en el que el gobierno detenta el monopolio de la comunicación, y sólo existen los órganos de comunicación oficial. Imponen un control rígido de la información que se publica por medios radioeléctricos, audiovisuales o digitales, en aquellos que no controlan o no pueden controlar de modo directo. En la zona intermedia del eje hay una amplia gama de grises, dependiendo del grado de inclinación hacia uno u otro extremo.

La libertad de expresión es un concepto amplio que supone en el lenguaje cotidiano todo aquello que se relaciona con la manifestación -a través de un lenguaje- del hombre en la sociedad. Como derecho fundamental aparece formulado bajo la denominación de libertad de prensa en la Declaración de Virginia de 1776; unos años después en Francia se proclama la libertad de expresión desde la terminología de libertad de

Interior CS6.indd 42 08/12/2013 18:38:56

comunicación y con un contenido mayor que el de libertad de prensa. De aquí en adelante los matices para explicitar la protección de la manifestación del hombre a través de los distintos medios son muy variados.

La primera reflexión jurídica relacionada con la libertad de expresión como derecho humano se remonta al siglo XVI[11]. Se trata del *ius communicationis* propuesto por Francisco de Vitoria para referirse al derecho natural de todos los hombres a alcanzar la felicidad a través de la comunicación. Esta primera construcción tenía la característica de haber surgido dentro de una reflexión acerca de la propia naturaleza humana y se entendía al derecho en el sentido de lo justo, como aquello que permitía el desarrollo de las personas. Sin embargo, esta formulación no tuvo acogida y la denominación común fue la de libertad de expresión.

En este sentido, la primera obra que defiende la libertad de expresión en Europa es *Aeropagítica* de John Milton (1644). "Para Milton, las restricciones a la libertad de expresión solo limitan la creatividad y paralizan la verdad, desconociendo la importancia de este derecho para el desarrollo de nuevas ideas y conocimientos por parte del ser humano. Restringir este derecho implica impedir la circulación de nuevos puntos de vista, negando la posibilidad de que exista pluralidad de ideas, elemento imprescindible para el contraste y debate entre ellas" (HUERTA, 2010: 321).

Dos siglos después vería la luz *Sobre la libertad* de John Stuart Mill (1859), quien defiende que la libertad de expresión es la base para el progreso del pensamiento. "En el caso de Mill, sus argumentos a favor de la libertad de expresión se centran en los siguientes aspectos: a) silenciar una opinión por considerar que es falsa implica asumir una posición de infalibilidad; b) una opinión admitida como verdadera debe enfrentarse a una opinión contraria, aunque sea falsa, a fin de fortalecer la comprensión y las convicciones sobre su contenido; c) una opinión admitida como verdadera que no sea refutada será seguida pero no se comprenderán sus fundamentos racionales; y, d) una opinión admitida como verdadera que no sea refutada, puede perderse o debilitarse, sin alcanzar su objetivo de formar caracteres y conductas"(Ibíd).

Con todo, estas propuestas obedecen a una concepción de la libertad de expresión dentro de un modelo de organización política estatal, por lo que podríamos remontarnos a la antigua Grecia para buscar las primeras ideas de la libertad de expresión. Como precisa Desantes (Citado por ATARAMA, 2013:97), "se toma tradicionalmente como modelo de libertad de expresión la que existió en (…) Atenas. Los atenienses deificaron la libertad de expresión y, con su facilidad para inventar nuevos dioses, crearon un conjunto de ellos a los que llamaron dioses *agoraios*, que simbolizaban la libre exposición de ideas y opiniones en el Agora".

Esta inicial percepción de la libertad de expresión se encuentra limpia de cualquier contenido de lucha o enfrentamiento contra el poder; todo lo contrario, se suponía que sólo a través de la libre expresión de las ideas se formaba comunidad[12]. Pero esta situación se ve contaminada cuando el gobierno ateniense politiza esta facultad; como consecuencia, comienza a denominarse *exousía tou legein*, que significa 'permiso para la libertad de expresión'.

11 Así tenemos las denominaciones como libertad informativa, libertad de expresión, libertad de prensa, libertad de comunicación, derecho a la información y Derecho de la Información. Los términos no son gratuitos y se debe sentar la diferencia entre ellos. A lo largo de este recorrido se tratará de precisar algunos conceptos; después nos detendremos en la discusión contemporánea acerca de las denominaciones.

12 Este es el mismo sentido que tiene el Ius Communicationis como derecho humano. Es el medio a través del cual se alcanzaba la vida en comunidad.

Interior CS6.indd 43 08/12/2013 18:38:56

Se pasa entonces, de una idea natural de la libertad de expresión, al mismo acto del poder hablar, a una construcción que se relaciona con la participación en el poder. Quizá el ejemplo más conocido de represión de la libertad de expresión sea el de Sócrates, quien fue juzgado por expresar sus ideas filosóficas a los jóvenes[13].

Pero "casi un siglo más tarde de la muerte de Sócrates, Aristóteles razona la libertad de expresión fundada en la misma naturaleza locuente y comunicativa del hombre. El volver a esta idea virgen de la libertad de expresión valió a la ciudad del Ática su brillo como capital cultural no solo de Grecia, sino de todo el Imperio Romano hasta el siglo VI de nuestra Era" (DESANTES 1991: 34). Esta es la libertad de expresión bien entendida y echada de menos por el pensamiento moderno y contemporáneo; pues durante estas épocas la libertad será más una atribución del Estado para los ciudadanos que un derecho natural, es lo que se denomina (con clara referencia a su sentido ideológico) una libertad pública.

Esta formulación se gesta en los siglos XVII y XVIII, "la libertad se convierte así en la idea-fuerza que, olvidándose de planteamientos jurídicos, se inscribe en un ámbito político. El impulso político revolucionario que favoreció alargo plazo indudablemente los derechos humanos, inconscientemente para sus protagonistas, borró en aquel momento de las mentes de sus autores, los perfiles jurídicos de la realidad para considerarlos bajo la perspectiva política y denominarlos libertades" (DESANTES 1991: 35).

En este marco, queda claro que la libertad se mira más como una atribución positiva, que como un derecho natural. Por esto, la concepción más extendida de la libertad de expresión es aquella que se vinculó a la lucha contra los gobiernos autoritarios; más que como una forma de alcanzar una verdadera vida en comunidad, o de participar en ella, se vio como una herramienta para frenar el poder; por esta razón se le consideró como el equivalente de la libertad de prensa.

La libertad de expresión se politizó y se convirtió en una herramienta para frenar el abuso, para controlar a los gobernantes, para fiscalizar. Pero, esta faceta no es ni la más correcta, ni la más deseable. En pocas palabras, se ha distorsionado el concepto de libertad porque se le vinculó básicamente al ejercicio político del poder, cuando en realidad esta era el modo ideal para alcanzar una vida en común. Lo que aquí proponemos es limpiar el concepto de libertad de expresión de su carga ideológica peyorativa, para poder mirarlo en su vertiente jurídica, elevarla a la construcción de derecho.

2.1.2.3 La doctrina del derecho a la comunicación

A partir de 1990, la comunicación del pensamiento y de las opiniones se ha visto afectada por una doble evolución. Por un lado, el vertiginoso e incesante crecimiento de la prensa, la radio y la televisión, los cuales son constantemente puestos en cuestionamiento por lo que hacen, por lo que no hacen, por lo que dicen o por lo que no dicen. Por otro lado, el surgimiento progresivo de nuevos medios que ofrecen posibilidades inéditas a la expresión de la comunicación del pensamiento, como sucede con Internet.

En este sentido, la libertad de expresión es redefinida más allá de la libertad de información, como la libertad de comunicación o derecho a la comunicación. El derecho a la comunicación se nos presenta como

13 "En cuanto aparece la libertad como algo concedido, se limita arbitrariamente y es entonces cuando se prohíbe a Sócrates enseñar a la juventud los principios básicos de su filosofía (…). Espíritu libre el de Sócrates, siguió exponiendo libremente sus ideas incluso durante el proceso que terminó con su condena a beber la cicuta" (DESANTES 1991: 27).

Interior CS6.indd 44 08/12/2013 18:38:56

un derecho particular que le impone al Estado intervenir, según las reglas que garanticen su neutralidad, en el sentido de una mayor multiplicidad de medios, diversidad y pluralidad, y con la mayor accesibilidad a los diferentes públicos. Esta nueva concepción, en lugar de fortalecer cualquier censura o intervención gubernamental, persigue fortalecer los medios de comunicación con trayectoria seria y responsable, así como también a los periodistas y comunicadores sociales, que se convierten en los principales garantes de la libertad, fluidez y abundancia de las ideas y pensamientos. Dicha multiplicidad y fluidez garantiza, a su vez, la necesaria confrontación pacífica que debe existir en materia de información y de ideas, que es la única vía democrática para conducirnos a la veracidad de la información.

Al respecto señala Capriles (1996: 9) que el *derecho a la comunicación* dentro del ámbito nacional apunta a ser un derecho humano trascendente, que supone una relación dialéctica en los *mass media* entre los *conceptos de acceso y participación,* recogidos por las recomendaciones de la Conferencia de Costa Rica.

Así, el acceso definido como "la posibilidad garantizada a todos los ciudadanos y grupos sociales, de recibir, en igualdad, de condiciones, todos los mensajes masivos vinculados por todos los medios de comunicación de una sociedad determinada", alude a la disponibilidad de recepción de todos los mensajes posibles, por lo tanto, al aspecto pasivo del proceso de comunicación. Mientras la participación alude, por su parte, al polo emisor: "La posibilidad garantizada a todos los ciudadanos y grupos sociales de tomar parte activa en la toma de decisiones políticas relativas a la comunicación social, y en la gestión de los medios y en la producción de los mensajes (todos los medios y todos los mensajes que circulen) en dicha sociedad" (CAPRILES, 1996:12).

La ley francesa, del 29 de julio de 1982, sobre la comunicación audiovisual proclamó esta libertad al consagrar en sus artículos 1º y 2º lo siguiente:

1. "La comunicación audiovisual es libre";
2. "Los ciudadanos tienen el derecho a una comunicación audiovisual libre y pluralista".

Esta libertad designa el derecho de transmitir o recibir mensajes a su elección, el derecho de un ciudadano de expresar su pensamiento a otro y el de acceder al pensamiento de otro a través de cualquier medio. La libertad de comunicación constituye la libertad de expresión que implica la utilización de una técnica de difusión o comunicación, que se denomina medio de difusión. Lo que toma en cuenta esta libertad, más que el contenido y la finalidad del contenido, es la multiplicidad y diversidad de medios, que van desde la prensa escrita, hasta los videotextos, videogramas, la radio, la televisión, Internet, etc.

Según la doctrina del derecho a la comunicación, el Estado debe promover el desarrollo plural de los medios de comunicación privados y, en el caso de los medios audiovisuales, abrir las ondas radioeléctricas a todos aquellos particulares que reúnan los requisitos técnicos, económicos y legales para operarlas, protegiendo así mismo la profesión del periodista y del comunicador. Igualmente, medios de difusión como Internet deben ser accesibles a todos los ciudadanos sin distinción.

Francis Balle define la libertad de comunicación como "el derecho que tiene cada uno de utilizar libremente el medio de su elección para expresar su pensamiento y comunicarlo a los demás o para acceder a la expresión del pensamiento de otro, independientemente de la forma o finalidad de esa expresión (Citado por FUENMAYOR, 2004:17)". Esta definición también se configura como elemento fundamental en el derecho de acceso de los ciudadanos a la información pública del Estado.

Interior CS6.indd 45 08/12/2013 18:38:57

2.2 EL DERECHO A LA COMUNICACIÓN EN AMÉRICA LATINA. COMPARACIÓN JURÍDICA DE LA LIBERTAD DE EXPRESIÓN E INFORMACIÓN

2.2.1 ARGENTINA

La libertad de expresión e información en la legislación argentina está amparada por su Constitución Nacional[14], en sus Artículos 14, 28, 32, 43 y 75 (incisos 19 y 22 y 23), aunque no con arraigo explícito.

El Artículo 14 de la CN dice a la letra que: *"Todos los habitantes de la Nación gozan de los siguientes derechos conforme a las leyes que reglamenten su ejercicio (...) de publicar sus ideas por la prensa sin censura previa; de usar y disponer de su propiedad; de asociarse con fines útiles; de profesar libremente su culto; de enseñar y aprender"*. Garantizando que tales "(...), *no [puedan] ser alterados por las leyes que reglamenten su ejercicio"* (artículo 28).

Sobre la libertad de imprenta menciona en el Artículo 32 que: *"El Congreso federal no dictará leyes que restrinjan la libertad de imprenta o establezcan sobre ella la jurisdicción federal"*. Asimismo, en el Artículo 75, inciso 22, la CN norma que *"(...) los tratados concluidos con las demás naciones y con las organizaciones internacionales y los concordatos con la Santa Sede (...) tienen jerarquía superior a las leyes"*.

Los tratados vinculantes a la libertad de expresión e información, y que cuentan actualmente con jerarquía constitucional[15] son: el artículo 13 de la Convención Americana de los Derechos Humanos, comúnmente llamado como Pacto de San José de Costa Rica (PSJCR); y el Artículo 19 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y su Protocolo Facultativo (PIDCP),

Asimismo, en el Artículo 75, inciso 22, se reconoce como atribuciones del Congreso *"dictar leyes que protejan la identidad y pluralidad cultural, la libre creación y circulación de las obras del autor; el patrimonio artístico y los espacios culturales y audiovisuales"*.

Sobre el derecho a la acción de amparo, como garantía de la libertad de información, el Art. 75, inciso 43 precisa que *"toda persona puede interponer acción expedita y rápida de amparo (...), que en forma actual o inminente lesione, restrinja, altere o amenace, con arbitrariedad o ilegalidad manifiesta, derechos y garantías reconocidos por esta Constitución, un tratado o una ley"*. Es decir, *"toda persona [tiene derecho de] interponer esta acción para tomar conocimiento de los datos a ella referidos y de su finalidad, (...) en caso de falsedad o discriminación, para exigir la supresión, rectificación, confidencialidad o actualización de aquéllos"*. También norma que *"no podrá afectarse el secreto de las fuentes de información periodística"*.

Al respecto, la Corte Suprema de Justicia de la Nación (CSJN) se ha expresado cuando en la resolución del caso "Petric D. A. c/ Diario Página 12" del 16 de abril de 1998 (F. 321/1-885)[16], sostuviera que *"el de-*

---

14 La Constitución Política de la Nación Argentina, que rige actualmente, fue aprobada por una Asamblea Constituyente hecha en la Ciudad de Santa Fe en el año 1853. Esta Constitución ha sido reformada siete veces, siendo la última llevada a cabo en 1994.

15 Al respecto, la CN menciona que solo serán reconocidos como tratados o convenciones de jerarquía constitucional, aquellos que en el Congreso hayan sido aprobados con el "voto de las dos terceras partes de la totalidad de los miembros de cada Cámara". Art. 75, inciso 22 de la CN.

16 CSJN, Fallos: 321:885. 16 de abril de 1998. El actor inició demanda contra el diario Página 12 al rechazarle el pedido del derecho de rectificación o respuesta contenido en el art. 14 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos por un artículo en el cual se le atribuía el

Interior CS6.indd 46 08/12/2013 18:38:57

recho de rectificación o respuesta, se circunscribe a las informaciones inexactas o agraviantes emitidas en perjuicio del afectado, limitándose el derecho al ámbito de lo fáctico, lo relativo a hechos cuya existencia o inexistencia puede ser objeto de prueba judicial, quedando excluido de dicho derecho, el amplio sector en el cual lo decisivo no es atinente a los hechos, sino más bien a su interpretación, al campo de las ideas y creencias, las conjeturas, las opiniones, los juicios críticos y de valor".

La CSJN, en ese sentido, admitía la demanda del ciudadano Antonio Petric D., sosteniendo que:

a) El derecho contenido en el Art. 14 de la Convención era operativo (...).

b) La aplicación de la respuesta debe hacerse en forma restrictiva a fin de evitar la violación de la libertad de prensa garantizada por el Art. 14 de la CN, *presupuesto básico del régimen republicano de gobierno*.

c) El encuadre jurídico de la respuesta no se reduce a los delitos contra el honor ni requiere el ánimo de calumniar o de injuriar, ni el presupuesto de la criminalidad delictiva, y tampoco "se trata de la querella por calumnias e injurias, ni la acción por reconocimiento de daños y perjuicios".

d) "La publicación efectuada es susceptible de afectar el honor, de perturbar la paz y la tranquilidad de espíritu del actor, al atribuirle una ilícita actividad, sin elemento de juicio corroborante" (ELIADES 2004: 18).

El fallo es muy claro al reconocer el Artículo 14 de la Convención Americana de los Derechos Humanos, en el sentido que *"toda persona afectada por informaciones inexactas o agraviantes emitidas en su perjuicio a través de medios de difusión legalmente reglamentados y que se dirijan al público en general, tiene derecho a efectuar por el mismo órgano de difusión su rectificación o respuesta en las condiciones que establezca la ley"*.

La libertad de expresión e información, en ese sentido, son consideradas como derechos humanos esenciales pero no absolutos, ni con primacía sobre otras libertades de igual esencia humana.

En el régimen argentino, el lugar eminente que posee la libertad de expresión, obliga a ser cauteloso cuando se trata de deducir responsabilidades por su ejercicio, pero ello no se traduce en el propósito de asegurar la impunidad de la prensa[17]. Es decir, *"el derecho de informar no puede extenderse en detrimento de la necesaria armonía con los demás derechos constitucionales, entre los que se hallan el de la integridad moral y el honor de las personas"* (Arts. 14 y 33 CN).

Pero, la exigencia de que el ejercicio de la prensa libre resulte compatible con el resguardo de la dignidad personal, tampoco no puede reputarse como obstrucción o entorpecimiento de aquélla[18]. Es decir, para la legislación argentina aún cuando la actividad periodística se encamine a la denuncia de hechos de corrupción, ello no garantiza el irresponsable ejercicio del derecho de libertad de prensa, ya que no existen en la CN derechos absolutos en mengua de otros también reconocidos y de igual jerarquía.

---

carácter de asesor del presidente de la Nación y el desarrollo de actividades de reclutamiento y organización de grupos de mercenarios para enviarlos a combatir junto a las fuerzas croatas en la guerra de Bosnia-Herzegovina.

La Cámara de Apelaciones confirmó la sentencia que había admitido la demanda. El diario interpuso recurso extraordinario que denegado motivó el recurso de queja.

Para revisar el fallo de la CS: http://constitucionweb.blogspot.com/2011/04/caso-petric-fallo-de-la-corte-suprema.html

17 Ver más adelante, las noticias sobre las controversias entre la Presidenta de Argentina, Cristina Kirchner, y el Grupo Clarín.

18 Véase la doctrina en los casos "Campillay" y "Costa"; "Rudaz Bisson", del 2-IV-1998; "Amarilla", del 29-IX-1998; "Cancela", 29-IX-1998; todos en F. 321-667, 2558 y 2637, respectivamente. "Abad", 7-IV-1992, DJ 1992 - 2 658

Interior CS6.indd 47 08/12/2013 18:38:57

a) Sobre la libertad de expresión

La legislación argentina en la materia ha tenido un notable avance a partir de la Reforma Constitucional de 1994.

Opina Haro (2000: 85) que a pesar, de *"la parquedad de la Constitución de 1853/60, la jurisprudencia de los tribunales, con la CSJN a la cabeza, supo lograr un desarrollo (...) partiendo de la "libertad de imprenta" del constitucionalismo decimonónico y ante los avances tecnológicos del presente siglo, [se] dio cabida a la más amplia concepción de la (...) llamada "libertad de expresión"*.

Haro (2000: 86) define la libertad de expresión como:

> "Todo comportamiento humano que tiende a expresar o manifestar, ideas, valores, sentimientos, cualquiera sea el medio utilizado (prensa escrita, oral o televisiva; manifestaciones personales o sociales; políticas o artísticas; teatro, cine, discos, casetes, disquetes, etc.)".

En sus variadas manifestaciones, este derecho a la libertad de expresión, como todo derecho no es absoluto, tiene una función social y exige las necesarias reglamentaciones que limitan su ejercicio y que deben estar inspiradas en los dos grandes principios que las tornan constitucionales, a saber: a) El principio de *legalidad* (arts. 14 y 19 CN); b), y el principio de *razonabilidad* (arts. 28 y 99 inc. 2 CN).

En primer lugar, el art. 14 reconociendo a todos los habitantes el goce de los derechos fundamentales del hombre, conforme a la leyes que reglamenten su ejercicio, prescribe en lo pertinente, el de *"publicar sus ideas por la prensa sin censura previa*[19]".

En segundo lugar y atendiendo a la forma federal de Estado, el art. 32 que dispone: *"El Congreso federal no dictará leyes que restrinjan la libertad de imprenta o establezcan sobre ella la jurisdicción federal".*

Al respecto, la CSJN ha manifestado que los derechos constitucionales deben ser interpretados armónicamente evitando ponerlos unos contra otros y adoptando como verdadero aquel criterio que los concilie y les deje conservar a todos igualdad de valor y efecto (fallos 255:293; 259:403; 264:94; 272:231; 308:798; 310:510; 310:2709; ED 89-501). Esta disposición también se garantiza en el artículo 75, inciso 22 de la CN: "*deben entenderse complementarios de los derechos y garantías por ella reconocidos*".

La figura de *censura previa*, es quizás la que más contradicciones ha producido en la jurisprudencia argentina. Esta figura está amparada en la legislación por el art. 13.4 del Pacto de San José de Costa Rica (PSJCR), el cual dispone que: "*Los espectáculos públicos pueden ser sometidos por la ley a censura previa con el exclusivo objeto de regular el acceso a ellos para la protección moral de la infancia y la adolescencia*"[20].

Sobre el particular, la CSJN ha fallado sobre la acción de amparo que la jueza María Servini de Cubría había resuelto para impedir la difusión de un "tape" en un programa de noticias del Canal 13 de Argentina (Fallos: 315:1943), señalando que "*la censura previa no podía ser tomada en un sentido restringido y que*

---

19 En Argentina la prohibición de censura previa del art. 14 CN, fue complementada a partir de la Reforma de 1994, con la similar disposición del art. 13, inciso 2 del PSJCR.

20 En el caso "Lolita" (F. 257-275) la Corte Suprema autorizó el secuestro de la novela de ese nombre, porque en ella se hacía la apología del delito de estupro, es decir, seducir a menores de 12 a 15 años. QUIROGA, Humberto (1996). "Constitución de la Nación Argentina Comentada", Bs. Aires, Edit. Zavalía.

Interior CS6.indd 48 08/12/2013 18:38:58

los jueces podían y debían censurar si ello se entendía como juzgar acerca de una expresión vertida, pero lo que los jueces no pueden ni deben, es hacerlo "previamente"[21]. Lo anterior puntualiza que "*el honor y la intimidad de las personas no admiten protección judicial preventiva sino remedios reparatorios*[22]".

La CSJN también señaló que la libertad de pensamiento y expresión están amparadas por la Constitución y por la Convención Americana sobre Derechos Humanos, garantías constitucionales que "*veda[n] terminantemente el control previo de lo que se va a expresar por medio de la prensa*" [23], y que no pueden estar sujeto a previa censura sino a responsabilidades ulteriores[24].

En síntesis la libertad de prensa exige la ausencia de censura previa, pero no justifica impunidad posterior por delitos penales o ilícitos civiles (García Mutto en F. 269 - 189; "Amarilla", 29-IX-1998, F. 321-2558).

b) Sobre la libertad de prensa y la responsabilidad de los medios de comunicación social

La Libertad de prensa se encuentra amparada por los artículos 14 y 32 de la CN, y la ratificación de la Convención Americana de DDHH, luego incluida en la CN en 1994.

En su artículo 13, la Convención establece que la libertad de pensamiento y de expresión "*comprende la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole, sin consideración de fronteras, ya sea oralmente, por escrito o en forma impresa o artística o por cualquier otro procedimiento de su elección*". Además, "*el ejercicio del derecho (...) no puede estar sujeto a previa censura sino a responsabilidades ulteriores, las que deben estar expresamente fijadas por la ley y ser necesarias para asegurar el respeto a los derechos o a la reputación de los demás*". Es decir, se establece que "*el ejercicio de la libertad de prensa no puede estar sujeto a censura previa sino a responsabilidades ulteriores*".

Este aspecto fue puesto de resalto por la CSJN, manifestando que "*la libertad de expresión contiene la de dar, buscar y recibir información, porque el derecho de información de quienes viven en un Estado democrático caracteriza al periodismo moderno*" ("Campillay Julio c/ La Razón, Crónica y Diario Popular", 15-V-1986, F. 308-789). Es ese contexto, "*no basta que un Gobierno dé cuenta al pueblo de sus actos; sólo por medio de la más amplia libertad de prensa, puede conocerse la verdad e importancia de ellos y determinarse el mérito y la responsabilidad de los poderes públicos*" (En: "Costa Héctor R. c/ Municipalidad de la ciudad de Buenos Aires y otros", 12-III-987, F. 310-508).

La jurisprudencia argentina a través del fallo: 248-291, también resalta la dignidad institucional de la justicia independiente y de la prensa libre, como "*valores prominentes del orden democrático*". Entendiendo que la plena vigencia de la garantía constitucional de la libertad de prensa, que requiere la ausencia del

21 CORTE SUPREMA DE JUSTICIA DE LA NACIÓN- SECRETARÍA DE JURISPRUDENCIA. "Libertad de expresión: Sumario". Buenos Aires, CSJN; p.301.

22 Ibíd. p. 301.

23 Ibíd. p. 302.

24 Al respecto, revisar otros fallos de la jurisprudencia argentina: "Nicolás Porfilio c/ Américo Ghioldi, por calumnias e injurias" (Fallos: 155:57) La Corte sostuvo que el principio de la libertad de pensamiento y de la prensa excluye el ejercicio del poder restrictivo de la censura previa pero en manera alguna exime de responsabilidad al abuso y al delito mediante publicaciones. En sentido similar ver "Procurador Fiscal c/ Director del diario ¨La Provincia¨. Procurador Fiscal c/ Bertotto, José G. (Diario ¨Democracia¨) (Fallos: 167:121). En la causa "Abal, Edelmiro, y otros c/ Diario La Prensa" (Fallos: 248:291) destacó que "la Constitución al legislar sobre la libertad de prensa, protege fundamentalmente su propia esencia democrática contra toda posible desviación tiránica".

Interior CS6.indd 49 08/12/2013 18:38:58

control estatal sobre ella, excluye los procedimientos que conduzcan a someter el ejercicio de esa libertad a la dirección judicial, aunque ella sea bien intencionada o intrínsecamente sana.

Veamos ahora la normativa:

En el art 75 inc. 19 CN se establece que al Congreso de la Nación le corresponde "Dictar leyes que protejan la libre creación y circulación de las obras del autor".

De otro lado tenemos el PSJCR, que como señaláramos al comienzo, y en virtud de lo dispuesto por el art. 75 inc. 22 CN, tiene jerarquía constitucional y cuyo art. 13 respecto de la libertad de pensamiento y de expresión, afirma que:

> "1. Toda persona tiene derecho a la libertad de pensamiento y de expresión. Este derecho comprende la libertad de buscar, recibir y difundir información e ideas de toda índole, sin consideración de fronteras, ya sea oralmente, por escrito, o en forma impresa o artística, o por cualquier otro procedimiento de su elección.
>
> 2. El ejercicio del derecho previsto en el inciso precedente no puede estar sujeto a previa censura sino a responsabilidades ulteriores, las que deben estar expresamente fijadas por la ley y ser necesarias para asegurar: a) El respeto a los derechos o a la reputación de los demás, o b) La protección de la seguridad nacional, el orden público o la salud o la moral públicas.
>
> 3. No se puede restringir el derecho de expresión por vías o medios indirectos, tales como el abuso de controles oficiales o particulares de papel para periódicos, de frecuencias radioeléctricas, o de enseres y aparatos usados en la difusión de información o por cualesquiera otros medios encaminados a impedir la comunicación y la circulación de ideas y opiniones.
>
> 4. Los espectáculos públicos pueden ser sometidos por la ley a censura previa con el exclusivo objeto de regular el acceso a ellos para la protección moral de la infancia y la adolescencia, sin perjuicio de lo establecido en el inc. 2.
>
> 5. Estará prohibida por la ley toda propaganda a favor de la guerra y toda apología del odio nacional, racial o religioso que constituyan incitaciones a la violencia o cualquier otra acción ilegal similar contra cualquier persona o grupo de personas, por ningún motivo, inclusive los de raza, color, religión, idioma u origen nacional".

Dentro de la legislación argentina, este derecho no es absoluto, sino que se encuentra mediado por el artículo 1071 (bis) del Código Civil, que dice a la letra: "*El que arbitrariamente se entrometiere en la vida ajena, publicando retratos, difundiendo correspondencia, mortificando a otros en sus costumbres o sentimientos, o perturbando de cualquier modo su intimidad, y el hecho no fuere un delito penal, será obligado a cesar en tales actividades, si antes no hubiere cesado*"; y por los artículos 18 y 19 de la CN, que norman sobre el derecho a la intimidad y sus garantías.

c) Sobre el derecho a la libertad de información

El CSJN en sus muchos fallos ha observado la doble naturaleza del Derecho a la Información: en cuanto es un derecho *"de información"* de naturaleza individual, y un derecho *"a la información"* de naturaleza social.

Ricardo Haro (2000: 78) resalta, igualmente, que "*en la doctrina suele presentarse a la* libertad de expresión *cuyo objeto estaría dado por la emisión de ideas, opiniones y juicios, en tanto que en la* libertad

Interior CS6.indd 50 08/12/2013 18:38:58

de información *éste anidaría en la publicación o divulgación de hechos o noticias (información en sentido estricto)*". A esta posición *dualista*, se le opone la *unitaria* que unifica ambas libertades, si bien con distintas dimensiones.

Ramón Daniel Pizarro (1999:45), señala que para admitir la tesis *unitaria "no importa desconocer, las notables diferencias que existen en el derecho a la información".* Esto es, según sea *"el objeto del mismo, la expresión de ideas, creencias, opiniones, o juicios, que son expresiones de contenido* valorativo *en las que no es posible predicar su correspondencia o no con la realidad";* o "*la información relativa a hechos, expresiones en donde la aseveración de aspectos fácticos es lo principal, los que pueden ser verdaderos o falsos y por ende, objeto de prueba en sede judicial"*.

Esta tesis, como señala Pizarro, es aceptada por la Corte Europea de Derechos Humanos, en caso "Lingens" 8-7-96, en el que se sostuvo que "se debe distinguir cuidadosamente entre hechos y juicios de valor.

d) Sobre el derecho a acceder a la información: un derecho débil

Su base normativa es múltiple. Está reconocido en la Constitución en su artículo 41 (que establece "*el derecho a ser provisto de información ambiental por las autoridades públicas")* y por medio del artículo 13 de la Convención Americana de Derechos Humanos, que garantiza el derecho a "*buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole*".

Recientemente, fue reconocido por la Corte Suprema de Justicia en el caso *Asociación por los Derechos Civiles contra PAMI.* Allí el tribunal consideró que la negativa del PAMI a brindar información *"constituye un acto arbitrario e ilegítimo en el marco de los principios de una sociedad democrática e implica, en consecuencia, una acción que recorta en forma severa derechos que son reservados (…) a cualquier ciudadano, en tanto se trate de datos de indudable interés público y que hagan a la transparencia y a la publicidad de la gestión de gobierno, pilares fundamentales de una sociedad que se precie de ser democrática"* (CSJN, 2012:7).

En el orden normativo interno, a nivel nacional, no se ha aprobado ninguna ley de acceso a la información. Aunque en dos oportunidades la Argentina estuvo cerca de tener una ley de acceso a la información pública. La primera de ellas fue en 2004, cuando un proyecto de ley que contaba con media sanción de la Cámara de Diputados llegó al Senado de la Nación para fracasar en la Comisión de Asuntos Constitucionales. La segunda vez fue en 2012, cuando perdió estado parlamentario un proyecto de ley que había recibido media sanción de la Cámara de Senadores. Ambos casos muestran oportunidades perdidas: en los últimos años la Argentina ha quedado relegada en relación a otros países de la región que han avanzado de un modo mucho más decidido en políticas de transparencia.

Al respecto, Ramiro Álvarez Ugarte, Director del Área de Acceso a la Información de la Asociación por los Derechos Civiles (ADC) señaló en el 2012 para el Clarín que, existe una "falta de interés tanto del "Ejecutivo como del Congreso para impulsar una norma así en el corto plazo"[25]. Lo que en consecuencia, sigue dejando al amparo del Poder Judicial la garantía del ciudadano, periodistas y medios de comunicación a acceder a la información pública, cada vez que el Estado deniegue información con malas razones.

25 ALVAREZ, R. (2012, 11 de noviembre). "Acceso a la información: sigue el atraso". En: Clarín. Disponible en: http://www.clarin.com/opinion/Acceso-informacion-sigue-atraso_0_818918191.html

Interior CS6.indd 51 08/12/2013 18:38:58

La única normativa existente es un decreto del Poder Ejecutivo Nacional (Decreto Nº 1172/2003) que legisla sobre lo que se entiende por "información":

> "Se considera información a los efectos del presente, toda constancia en documentos escritos, fotográficos, grabaciones, soporte magnético, digital o en cualquier otro formato y que haya sido creada u obtenida por los sujetos mencionados en el artículo 2º o que obre en su poder o bajo su control, o cuya producción haya sido financiada total o parcialmente por el erario público, o que sirva de base para una decisión de naturaleza administrativa, incluyendo las actas de las reuniones oficiales".
>
> "El sujeto requerido debe proveer la información mencionada siempre que ello no implique la obligación de crear o producir información con la que no cuente al momento de efectuarse el pedido, salvo que el Estado se encuentre legalmente obligado a producirla, en cuyo caso debe proveerla"[26].

En su momento, esta norma representó un gran avance en la Argentina ya que estableció mecanismos para acceder a información en manos del poder ejecutivo nacional.

Durante los primeros años de su implementación se creó una red de enlaces en las distintas dependencias estatales que tenían por objeto recibir y tramitar los pedidos de acceso a la información realizados por la ciudadanía. La herramienta fue pronto adoptada por los ciudadanos y por organizaciones de la sociedad civil.

Al respecto, la "Asociación por los Derechos Civiles" (ADC) reporta que durante 2008, los ciudadanos particulares y las organizaciones no gubernamentales presentaron el 87% de los pedidos realizados durante ese año (Jefatura de Gabinete, 2008:25). Esas primeras estadísticas muestran que el acceso a la información es un derecho instrumental: "*él permite satisfacer objetivos precisos y facilita el ejercicio y la defensa de los derechos humanos*" (ADC 2008: 3).

Sin embargo, y a pesar de los avances obtenidos, el decreto 1172/03 ha demostrado ser insuficiente. En los últimos años, la ADC ha visto cómo el simple cambio de autoridades en la Subsecretaría para la Reforma Institucional y el Fortalecimiento de la Democracia, significó la paralización de los avances que hasta entonces se venían produciendo.

La ADC en su Informe del 2013, señala también que ante el cambio de autoridades para este año, el Estado ha dejado de publicar información pública en los medios correspondientes: "*la Subsecretaría dejó de producir y publicar su informe anual que contenía información valiosa sobre el uso del acceso a la información por parte de los ciudadanos*". Asimismo, la página web de acceso a la información de la Jefatura de Gabinete de Ministros se mantuvo desactualizada, a punto tal de que no se informan públicamente quienes son los enlaces designados en los últimos ministerios creados. Tampoco la Subsecretaría ha avanzado en producir y difundir dictámenes valiosos en cuestiones de acceso a la información, que podrían producir una jurisprudencia administrativa valiosa capaz de fortalecer la vigencia de este derecho.

26 Decreto Nº 1172/2003. "Sobre Acceso a la Información Pública". Disponible en: http://www.colaboras.com/tema.php?tema=Decreto-1172/2003---Acceso-a-la-informacion-publica&id=866

Interior CS6.indd 52 08/12/2013 18:38:58

Estas falencias estarían estrechamente vinculadas a la falta de una ley adecuada[27]: "*ella podría establecer parámetros más claros, fijar obligaciones precisas de transparencia activa por parte del Estado y crear un órgano de aplicación autónomo e independiente con capacidad de promover políticas de transparencia hacia adentro de la administración*" (ADC, 2008: 7).

Por otro lado, existe un "Reglamento General del Acceso a la Información Pública para el Poder Ejecutivo Nacional" que reglamenta el decreto y circunscribe el acceso a la información pública al ámbito del Poder Ejecutivo Nacional.

Griselda Alfaro (2013) sostiene que siendo el sistema de gobierno, Representativo, Republicano y Federal, su naturaleza permite a las provincias dictar sus propias constituciones y leyes. En consecuencia, "existen provincias que poseen leyes de acceso a la información pública que son amplias y vanguardistas, como el caso de la de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Por otro lado, hay casos en los que la normativa es restringida o presenta vacíos legales importantes, como puede ser el caso de la Ley de Jujuy o la de Mendoza (ALFARO, 2013: 5). En regiones como Tucumán, la situación no distaría mucho de la realidad nacional y se agrava, porque no posee ley ni decreto que regule este derecho.

27 La experiencia regional suscribe estos diagnósticos: los países que más han avanzado en cuestiones de acceso a la información en América Latina lo han hecho de la mano de leyes que creaban organismos de aplicación autónomos, con facultades y presupuesto suficientes para garantizar de una manera efectiva este derecho. Es el caso de México con el Instituto Federal de Acceso a la Información y de Chile, con el Consejo para la Transparencia. Ambos organismos han generado una jurisprudencia administrativa sólida que ha logrado desarticular prácticas secretistas dentro del Estado.

Interior CS6.indd 53 08/12/2013 18:38:59

2.2.2 BOLIVIA

El marco legal boliviano sobre la libertad de expresión registró pocos avances en la incorporación de la jurisprudencia internacional.

Los antecedentes de adhesión a normas internacionales se remiten a 1935 cuando fueron aprobados los reglamentos y Protocolos Finales Telegráficos y de Radiocomunicaciones, por la Convención Internacional de Telecomunicaciones. Desde esa fecha el país reconoció los siguientes tratados internacionales:

a) Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre en 1948.
b) Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, cuyos artículos 17, 18 y 19 abordan la libertad de expresión.
c) La Convención Americana Sobre Derechos Humanos de 1969 que en los artículos 13 y 14 resaltan los derechos a la rectificación y respuesta.
d) Convenio Internacional de Telecomunicaciones sancionado en Nairobi, Kenia, ratificado en 1983 por Decreto Supremo.

a) La libertad de expresión e información en la Carta Magna de Bolivia

La Nueva Constitución Política del Estado Boliviano establece que "*los medios de comunicación social no podrán conformar de manera directa o indirecta, monopolios y oligopolios*". Sin embargo aún no se elaboró la Lley de Medios correspondiente, que defina en detalle qué será considerado como monopolio y cómo se regulará a los grupos mediáticos. Esta ley es una de las tantas que los parlamentarios del Movimiento al Socialismo están habilitados a elaborar luego de la victoria electoral en 2009 con el 63% de los votos, que les dio la mayoría absoluta en el Poder Legislativo[28].

Varios autores e investigadores de la comunicación sostiene que aún falta modificar el marco legal para mejorar las condiciones de la prensa en Bolivia. Un ejemplo es la permisividad de la actual Ley de Comunicaciones acerca de los "pinchazos" o espionaje telefónico por organismos de seguridad.

La Nueva Constitución Política del Estado garantiza en su artículo 106 el derecho a la comunicación y a la información, "*a la libertad de expresión, de opinión y de información, a la rectificación y a la réplica, y el derecho a emitir libremente las ideas por cualquier medios de difusión, sin censura previa*". En esencia mantiene lo establecido en las anteriores constituciones.

El artículo 107 menciona algunos puntos que realmente podrían cambiar el sistema legal de medios: promoción de valores de las diferentes culturas y lenguajes, el respeto a los valores de veracidad y responsabilidad, el deber del Estado de apoyar la creación de medios comunitarios y la prohibición de monopolios u oligopolios mediáticos.

28 Si bien actores políticos de diversos sectores reconocen la necesidad de confeccionar una ley antimonopólica, la actual legislación no le exige a los medios de comunicación ningún requisito más que a otra empresa, y no existe una ley que limite la adquisición de medios de comunicación por capitales extranjeros, ni de regulación antimonopólica (GIAVEDONI 2010). Disponible en Internet: http://www.centrocultural.coop/revista/articulo/169/

Interior CS6.indd 54 08/12/2013 18:38:59

> "**Artículo 107:**
> I. Los medios de comunicación social deberán contribuir a la promoción de los valores éticos, morales y cívicos de las diferentes culturas del país, con la producción y difusión de los programas educativos plurilingües y en lenguaje alternativo para discapacitados.
> II. La información y las opiniones emitidas a través de los medios de comunicación social deben respetar los principios de *veracidad* y *responsabilidad*. Estos principios se ejercerán mediante la norma de ética y de autorregulación de las organizaciones de periodistas y medios de comunicación y su ley.
> III. Los medios de comunicación social no podrán conformar, de manera directa o indirecta, monopolio u oligopolios.
> IV. El Estado apoyará la creación de medios de comunicación comunitarios en igualdad de condiciones y oportunidades".

Otro punto importante es el inciso 4 del artículo 21, referido a la libertad de reunión, relacionado también con el reconocimiento de la libertad de expresión y pensamiento, básicos para un sistema democrático. En este caso además se lo vincula con las nociones de lo público y lo privado.

El artículo 22 reafirma la obligación del Estado a defender y proteger la dignidad, de la cual se desprenden la privacidad e intimidad: "*La dignidad y la libertad de la persona son inviolables. Respetarlas y protegerlas es deber primordial del Estado*".

Se reconoce la relación estrecha entre dignidad y libertad, lo que supone también el reconocimiento de uno de los fundamentos de la democracia y de la modernidad. Las garantías sobre la inviolabilidad tanto de las viviendas como de las comunicaciones privadas o correspondencia, están formuladas en el punto I del artículo 25: "*Toda persona tiene derecho a la inviolabilidad de su domicilio y al secreto de las comunicaciones privadas en todas sus formas, salvo autorización judicial*".

Se deja claro, que solamente las disposiciones emitidas por autoridad competente pueden permitir tal invasión:

> "II. Son inviolables la correspondencia, los papeles privados y las manifestaciones privadas contenidas en cualquier soporte, éstos no podrán ser incautados salvo en los casos determinados por la ley para la investigación penal, en virtud de orden escrita y motivada de autoridad judicial competente.
>
> III. Ni la autoridad pública, ni persona u organismo alguno podrán interceptar conversaciones o comunicaciones privadas mediante instalación que las controle o centralice".

Entrando en mayor detalle, se establece que la información obtenida a través de registros clandestinos o secretos, no tiene valor legal por tratarse de datos no legítimos.

> "IV. La información y prueba obtenidas con violación de correspondencia y comunicaciones en cualquiera de sus formas no producirán efecto legal".

En esa misma línea detallada de proteger los derechos de las personas y su privacidad, se establece en la sección III, la posibilidad que los ciudadanos tienen de actuar efectivamente para proteger su privacidad.

> "**Artículo 130:** I. Toda persona individual o colectiva que crea estar indebida o ilegalmente impedida de conocer, objetar u obtener la eliminación o rectificación de los datos registrados por cualquier medio físico, electrónico, magnético o informático, en archivos o bancos de datos públicos o privados, o que afecten a su

Interior CS6.indd 55 08/12/2013 18:38:59

derecho fundamental a la intimidad y privacidad personal o familiar, o a su propia imagen, honra y reputación, podrá interponer la Acción de Protección de Privacidad".

Asimismo, relaciona esta posibilidad de protección con situaciones propias del trabajo periodístico. Es decir que prevalece, como más importante, el secreto de prensa al que recurren los periodistas cuando necesitan informar sin tener que revelar obligatoriamente sus fuentes: "*II. La Acción de Protección de Privacidad no procederá para levantar el secreto en materia de prensa*".

El artículo 131, en sus puntos I, II, III y IV, explicita los procedimientos a ser cumplidos por los administradores de justicia, sean éstos tribunales o jueces.

"**Artículo 131:** La Acción de Protección de Privacidad tendrá lugar de acuerdo con el procedimiento previsto para la acción de Amparo Constitucional. II. Si el tribunal o juez competente declara procedente la acción, ordenará la revelación, eliminación o rectificación de los datos cuyo registro fue impugnado. III. La decisión se elevará, de oficio, en revisión ante el Tribunal Constitucional Plurinacional en el plazo de las veinticuatro horas siguientes a la emisión del fallo, sin que por ello se suspenda su ejecución. IV. La decisión final que conceda la Acción de Protección de Privacidad será ejecutada inmediatamente y sin observación. En caso de resistencia se procederá de acuerdo con lo señalado en la Acción de Libertad. La autoridad judicial que no proceda conforme con lo dispuesto por este artículo quedará sujeta a las sanciones previstas por la ley".

a) Hacia el derecho a la información y comunicación

Uno de los avances reconocidos por actores vinculados con la tarea informativa es la actualización de la noción de "derecho a la información", que está formulada en la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948. Anteriormente sólo se reconocía el derecho a la libertad de expresión de los ciudadanos.

Muchos analistas bolivianos, consideran que la sola posibilidad de expresarse ha sido utilizada para justificar excesos por parte de comunicadores, periodistas y propietarios de medios para sus logros particulares o de grupo. Por tanto, hacía falta en Bolivia, desde mediados del siglo pasado, avanzar hacia el reconocimiento del derecho a la información que supone además de expresión, derecho a investigar y derecho a recibir información.

El segundo avance es la incorporación del derecho a la comunicación que está ausente todavía en la mayoría de las constituciones del continente. Con este derecho se reconoce la posibilidad de que los procesos de transmisión y circulación de información sean más democráticos y permitan la participación equilibrada de todos los sectores de la sociedad, inclusive los que tradicionalmente ejercen la condición de simples destinatarios de información. Esto coincide con la confirmación, en la teoría de la comunicación y las ciencias sociales, de que se está viviendo un nuevo paradigma en el que el receptor se está transformando en emisor gracias a los recursos proporcionados por las TIC.

El capítulo séptimo está dedicado a la comunicación social. Consta de dos artículos (106 y 107) que se dividen en 5 y 4 puntos respectivamente.

"**Artículo 106.** I. El Estado garantiza el derecho a la comunicación y el derecho a la información".

El derecho a la información supone la vigencia implícita de las libertades de expresarse, investigar y recibir información de interés social. Por tanto, el derecho a la libre expresión está garantizado.

Interior CS6.indd 56 08/12/2013 18:38:59

El punto II hace referencia a esa libertad, aclarando que eso supone también libertad de opinión. Incluye el derecho a la rectificación que también podría estar contemplado en disposiciones generales, leyes o reglamentos específicos. Reconoce la réplica como un derecho, en la lógica de la dialogicidad que está implícita en la noción de derecho a la comunicación. Finalmente, se refiere a la emisión libre de ideas por cualquier medio y sin censura. Con estos elementos, se ajusta a las condiciones de libertad requeridas para la vigencia de un Estado democrático: "*El Estado garantiza a las bolivianas y los bolivianos el derecho a la libertad de expresión, de opinión y de información, a la rectificación y a la réplica, y el derecho a emitir libremente las ideas por cualquier medio de difusión, sin censura previa*".

En el siguiente punto, especifica la vigencia de esos derechos para los trabajadores de la prensa: "III. El Estado garantiza a las trabajadoras y los trabajadores de la prensa, la libertad de expresión, el derecho a la comunicación y a la información".

Finalmente, hace explícito el reconocimiento de la cláusula de conciencia que ya estaba vigente en el artículo 15 del Estatuto Orgánico del Periodista de 1984: "IV. Se reconoce la cláusula de conciencia de los trabajadores de la información".

En el artículo 107 se hace referencia a una serie de principios relacionados con la nueva visión de derecho a la información en conexión con el proyecto de "nueva sociedad" que propone construir el actual gobierno. En el primer punto establece que los medios de comunicación tienen responsabilidad de favorecer los valores de las culturas de Bolivia, en concordancia con el postulado de pluralismo cultural presente en el primer artículo de la CPE. También atribuye a los medios un rol educativo plurilingüe incluyendo codificación en lenguajes para discapacitados.

> "**Artículo 107.** I. Los medios de comunicación social deberán contribuir a la promoción de los valores éticos, morales y cívicos de las diferentes culturas del país, con la producción y difusión de programas educativos plurilingües y en lenguaje alternativo para discapacitados".

El segundo punto hace referencia a contenidos de la información emitida por los medios. Establece que la información transmitida debe ser verdadera y sujeta a principios de responsabilidad. Para evitar la relativización o interpretación subjetiva de estos dos conceptos, se hace la conexión con documentos deontológicos de los mismos gremios de periodistas o comunicadores, tales como códigos de ética, en los que ciertamente, se prevé esta situación. Asimismo hace referencia a una Ley que probablemente será promulgada en el futuro.

> "II. La información y las opiniones emitidas a través de los medios de comunicación social deben respetar los principios de veracidad y responsabilidad. Estos principios se ejercerán mediante las normas de ética y de autorregulación de las organizaciones de periodistas y medios de comunicación y su ley".

El punto III aborda el tema de la creación de monopolios u oligopolios, prohibiéndolos de manera explícita.

> "III. Los medios de comunicación social no podrán conformar, de manera directa o indirecta, monopolios u oligopolios".

Interior CS6.indd 57 08/12/2013 18:39:00

El último punto de este artículo, constitucionaliza la posibilidad de que cualquier comunidad pueda generar y crear sus propios medios de comunicación. En Bolivia existe una fuerte tradición de comunicación popular a través de las radios mineras que tuvieron un rol protagónico en épocas de dictaduras en los años 60 y 70. En este caso se deja claro que será el Estado el que apoye estas iniciativas.

> "IV. El Estado apoyará la creación de medios de comunicación comunitarios en igualdad de condiciones y oportunidades".

El capítulo tercero, sobre derechos civiles y políticos, sección I, artículo 21, dice:

> "Las bolivianas y los bolivianos tienen los siguientes derechos:
>
> 1. A la auto-identificación cultural: La preocupación con la identidad probablemente se debe a la necesidad de reafirmación cultural que se ha proclamado en la historia de los movimientos sociales, como respuesta a un fuerte y largo proceso de occidentalización de las culturas latinoamericanas. Sin embargo, aquí también se relaciona con la propia imagen, pero en un sentido colectivo. El siguiente punto hace referencia de manera explícita a los derechos que nos interesan.
>
> 2. A la privacidad, intimidad, honra, honor, propia imagen y dignidad: De manera mucho más clara y explícita que en la anterior constitución, aquí se hace referencia a cada uno de estos derechos, confirmando la especificidad que la doctrina y teoría del derecho reconocen en la actualidad. Recordemos que en la anterior constitución se habla solamente de dignidad, libertad, inviolabilidad de la propiedad privada y correspondencia o comunicaciones".

c) Limitaciones a la libertad de expresión e información en Bolivia

Las limitaciones a la libertad de expresión están dispuestas en los artículos 16 y 23 de la "Ley contra el racismo y toda forma de discriminación", y en el artículo 82 de la "Ley de Régimen Electoral". Además de lo que establece en el Decreto Supremo 1486: Contra Trata y Tráfico de Personas en sus artículos 9, 11 y 14, donde además de obligar a los medios de emitir publicidad, en caso de incumplimiento hay sanciones económicas.

❖ Ley 045: Ley contra el racismo y toda forma de discriminación[29]

Si bien el espíritu general de la norma es el de defender los derechos a la igualdad y no discriminación en Bolivia, la forma en la que se pretende garantizar tales derechos a través de los artículos 16 y 23 de la citada ley, atentan contra la libertad de expresión reconocida en el artículo 13º de la Convención Americana de Derechos Humanos.

En efecto, conforme al inciso 5) del artículo 13º del referido tratado, del cual Bolivia es suscriptor, lo único que los Estados pueden prohibir y por ende sancionar es *"toda apología del odio nacional, racial o religioso que constituyan incitaciones a la violencia"*.

Sin embargo, las normas en cuestión sancionan, tanto en la vía administrativa al medio de comunicación, como en la vía penal a los periodistas y propietarios de medios, únicamente la mera difusión de ideas que

29 Disponible en: http://bolivia.infoleyes.com/shownorm.php?id=2395

Interior CS6.indd 58 08/12/2013 18:39:00

pueden ser consideradas racistas. Con lo cual, introducen un amplio margen de arbitrariedad en la calificación de dicho concepto, propiciando limitaciones desproporcionadas y por ende ilegítimas a la libertad de expresión, pues criminalizan su ejercicio.

> "**Artículo 16** (Medios masivos de comunicación).- El medio de comunicación que autorizare y publicare ideas racistas y discriminatorias será pasible de sanciones económicas y de suspensión de licencia de funcionamiento, sujeto a reglamentación.
>
> **Artículo 23.-** Se incorpora en el Título VIII del Libro Segundo del Código Penal, el "Capítulo V" denominado: "Delitos contra la Dignidad del Ser Humano", el mismo que comprenderá las siguientes disposiciones:
>
> **Artículo 281** (Racismo): La persona que arbitrariamente e ilegalmente, restrinja, anule, menoscabe o impida el ejercicio de derechos individuales o colectivos por motivos de raza, origen nacional o étnico, color, ascendencia, pertenencia a naciones y pueblos indígena originario campesinos o el pueblo afroboliviano o uso de su vestimenta o idioma propio, será sancionado con pena privativa de libertad de tres a siete años.
>
> La sanción será agravada en un tercio el mínimo y en una mitad el máximo cuando:
>
> - El hecho sea cometido por una servidora o servidor público o autoridad pública.
> - El hecho sea cometido por un particular en la prestación de un servicio público.
> - El hecho sea cometido con violencia.
>
> **Artículo 281** (Discriminación): La persona que arbitrariamente e ilegalmente obstruya, restrinja, menoscabe, impida o anule el ejercicio de los derechos individuales y colectivos, por motivos de sexo, edad, género, orientación sexual e identidad de género, identidad cultural, filiación familiar, nacionalidad, ciudadanía, idioma, credo religioso, ideología, opinión política o filosófica, estado civil, condición económica o social, enfermedad, tipo de ocupación, grado de instrucción, capacidades diferentes o discapacidad física, intelectual o sensorial, estado de embarazo, procedencia regional, apariencia física y vestimenta, será sancionado con pena privativa de libertad de uno a cinco años.
>
> **Artículo 281** (Difusión e Incitación al Racismo o a la Discriminación): La persona que por cualquier medio difunda ideas basadas en la superioridad o en el odio racial, o que promuevan y/o justifiquen el racismo o toda forma de discriminación, por los motivos descritos en los Artículos 281 bis y 281 ter, o incite a la violencia, o a la persecución, de personas o grupos de personas, fundados en motivos racistas o discriminatorios, será sancionado con la pena privativa de libertad de uno a cinco años. La sanción será agravada en un tercio del mínimo y en una mitad del máximo, cuando el hecho sea cometido por una servidora o servidor público, o autoridad pública.
>
> **Articulo 281** (Insultos y otras agresiones verbales por motivos racistas o discriminatorios): El que por cualquier medio realizare insultos u otras agresiones verbales, por motivos racistas o discriminatorios descritos en los Artículos 281 bis y 281 ter, incurrirá en prestación de trabajo de cuarenta días a dieciocho meses y multa de cuarenta a ciento cincuenta días.
>
> Si la persona sindicada de este delito se retractare, antes o a tiempo de la imputación formal, la acción penal quedará extinguida. No se admitirá una segunda retractación sobre el mismo hecho.
>
> La retractación deberá realizarse por el mismo medio, en iguales condiciones y alcance por el cual se realizó el insulto o la agresión verbal, asumiendo los costos que ello implique".

Interior CS6.indd 59 08/12/2013 18:39:00

❖ **Ley 026: Ley de Régimen Electoral**[30]

Organizaciones periodísticas bolivianas han cuestionado las modificaciones aprobadas por la Asamblea Legislativa al artículo 82 la Ley del Régimen Electoral, al considerar que mantienen limitaciones a la libertad de expresión y de prensa, imponiendo de hecho una censura previa a cargo del Tribunal Supremo Electoral (TSE).

> "**Artículo 82 (Prohibiciones):** En el marco del régimen especial de propaganda para los procesos de elección de autoridades del Órgano Judicial y del Tribunal Constitucional Plurinacional, se establecen las siguientes prohibiciones:
>
> I Las y los postulantes, desde el momento de su postulación, bajo sanción de inhabilitación, están prohibidos de:
>
> a) Efectuar directa o indirectamente cualquier forma de campaña o propaganda relativa a su postulación, en medios de comunicación radiales, televisivos, escritos o espacios públicos;
>
> b) Manifestar opinión ni tratar temas vinculados directa o indirectamente a su postulación en foros públicos, encuentros u otros de similar índole;
>
> c) Emitir opinión a su favor, o a favor o en contra de otros postulantes, en medios de comunicación radiales, televisivos, escritos o espacios públicos;
>
> d) Dirigir, conducir o participar en programas radiales o televisivos, o mantener espacios informativos o de opinión en medios escritos; o
>
> e) Acceder a entrevistas, por cualquier medio de comunicación, relacionadas con el cargo al que postula.
>
> II A partir de la convocatoria, los medios de comunicación, bajo sanción y sin perjuicio de su responsabilidad penal, están prohibidos de:
>
> a) Difundir documentos distintos a los producidos por el Órgano Electoral.
>
> b) Referirse específicamente a una o un postulante, en forma positiva o negativa.
>
> c) Generar espacios de opinión de ninguna índole sobre los postulantes.
>
> d) Dar espacios de opinión, conducción o participación en programas a cualquier postulante.
>
> III A partir de la convocatoria, ninguna persona particular, individual o colectiva, organización social, colegiada o política, podrá realizar campaña o propaganda a favor o en contra de alguna o algún postulante, por ningún medio de comunicación, incluyendo internet y mensajes masivos de texto por telefonía celular, constituyendo falta electoral sin perjuicio de su calificación penal.
>
> IV A partir de la convocatoria, ninguna autoridad o institución pública podrá emitir opiniones o realizar acciones que favorezcan o perjudiquen a alguna de las postulaciones, constituyendo falta electoral sin perjuicio de su calificación penal".

Las modificaciones al artículo 82 autorizan a los periodistas a realizar entrevistas a los candidatos a magistrados del Órgano Judicial, pero disponen también su reglamentación a cargo del Tribunal Supremo Electoral, quien deberá establecer sus características y condiciones.

30 Disponible en: http://bolivia.infoleyes.com/shownorm.php?id=1888

Interior CS6.indd 60 08/12/2013 18:39:00

La Asociación Nacional de la Prensa (ANP) considera que las modificaciones aprobadas en la Asamblea Legislativa, además de contradictorias, mantienen condiciones inaceptables para el trabajo periodístico y la libertad de prensa y expresión en la cobertura de las elecciones judiciales, programadas para el 16 de octubre de 2011.

- **Código Civil Boliviano**

El Código Civil es el conjunto de instrumentos normativos legales más importante del derecho civil y como tal, regula los actos concernientes al derecho privado. Tiene por objetivo ordenar las relaciones civiles entre ciudadanos. En el capítulo III, "De la Capacidad", que hace referencia a los derechos de la personalidad, encontramos varios artículos que tienen relación con la privacidad, intimidad, honor y honra, que los analizamos de manera secuencial. El artículo 15, se refiere a la nulidad de las formas de obtención de información coercitivas o por presión.

> "Son nulas toda confesión y toda manifestación de voluntad obtenidas por procedimientos lesivos a la personalidad".

El artículo 16, referido al derecho a la imagen, deja establecido que la reputación y decoro de las personas son protegidos por las leyes a través de disposición de autoridad competente:

> "Cuando se comercia, publica, exhibe o expone la imagen de una persona lesionando su reputación o decoro, la parte interesada y, en su defecto, su cónyuge, descendientes o ascendientes pueden pedir, salvo los casos justificados por la ley, que el juez haga cesar el hecho lesivo".

Está previsto que, en caso de que el titular no esté en condiciones de ejercer su defensa, por cualquier razón, sus familiares están habilitados para hacerlo. Sobre el tema, se añade el punto II que aclara que esta disposición es válida también para registros de voz, emisiones de radio, grabaciones, etc.

El honor de las personas también está protegido por el estado boliviano. El artículo 17 se refiere al tema: *"Toda persona tiene derecho a que sea respetado su buen nombre. La protección al honor se efectúa por este Código y demás leyes pertinentes"*.

El honor personal es parte de la noción de derechos personales reconocidos ampliamente en el ámbito internacional. Supone respetar también la dignidad personal, tal como fue explicado en capítulo anterior, además porque existe una relación íntima entre dignidad, honor y vida íntima. Precisamente en el artículo 18 se hace referencia a esta dimensión:

> "Nadie puede perturbar ni divulgar la vida íntima de una persona. Se tendrá en cuenta la condición de ella. Se salva los casos previstos por la ley".

Afirmar que "nadie" puede perturbar, se refiere tanto a personas como a instituciones, sean éstas públicas o privadas. Es un artículo que deja claro el límite entre la esfera pública y la privada, así como la posibilidad que tiene el Estado de ingresar en ese ámbito. Es decir, cuando está en juego el interés público. En el mismo orden, el artículo 19 de este Código hace alusión a documentos y papeles privados y la inviolabilidad de los mismos. El punto I del artículo dice:

Interior CS6.indd 61 08/12/2013 18:39:00

> "Las comunicaciones, la correspondencia epistolar y otros papeles privados son inviolables y no pueden ser ocupados sino en los casos previstos por las leyes y con orden escrita de la autoridad competente".

Las comunicaciones incluyen cartas, apuntes personales, escritos íntimos, diarios y documentos en cualquier tipo de soporte, desde los tradicionales como el papel hasta los más sofisticados como los digitales: correos electrónicos, chats, etc. En lo concerniente a los casos previstos por ley, se consideran las mismas condiciones que en el artículo 18. El Punto II establece que este tipo de documentos privados, en caso de haber sido obtenidos de manera ilícita o sin autorización de sus autores, no pueden ser utilizados como prueba en ningún proceso ordinario. Aquí cabe resaltar que también existen excepciones previstas por Ley en las que prevalece el interés público sobre el privado, permitiendo que una autoridad competente autorice el uso de este tipo de documentos o comunicaciones.

Interior CS6.indd 62 08/12/2013 18:39:01

2.2.3 COLOMBIA

En la Constitución Política de la República de Colombia de 1991, la libertad de expresión e información se encuentran contempladas en su Artículo 20:

> "Se garantiza a toda persona la libertad de expresar y difundir su pensamiento y opiniones, la de informar y recibir información veraz e imparcial, y la de fundar medios masivos de comunicación. Estos son libres y tienen responsabilidad social. Se garantiza el derecho a la rectificación en condiciones de equidad. No habrá censura".

De igual modo, el inciso 2º de este artículo legisla acerca de la *responsabilidad de los medios masivos de comunicación, derecho a la rectificación* y *prohibición de censura*.

Mediante sentencia T-263/10, de la Corte Constitucional de Colombia, se resalta la trascendencia del derecho a la libertad de expresión, al igual que a la información y opinión "*como parte esencial de la democracia, así como pilar del desarrollo individual de cada persona*"[31].

En sus pronunciamientos, la Corte ha indicado también que: los medios de comunicación tienen un impacto determinante en la difusión de opiniones e informaciones en la sociedad[32], que hace de su actividad un componente fundamental de la democracia[33], ya que contribuyen a la formación de la opinión pública, al funcionamiento del sistema político[34], promueven el pluralismo, la libertad de pensamiento y expresión, y favorecen el control sobre los poderes públicos y privados facilitando el debate libre y abierto entre los diversos sectores de la comunidad y la aproximación a diversas visiones de mundo[35].

En este mismo sentido se expresó la Corte en la sentencia C-010 de 2000[36], resaltando la importancia de estas libertades para el desarrollo autónomo de cada persona: *"(…) La libertad de expresión ocupa un lugar preferente en el ordenamiento constitucional colombiano, no sólo por cuanto juega un papel esencial en el desarrollo de la autonomía y libertad de las personas (CP art. 16) y en el desarrollo del conocimiento y la cultura (CP art. 71) sino, además, porque constituye un elemento estructural básico para la existencia de una verdadera democracia participativa (CP arts. 1º, 3º y 40). Por ello, en numerosas decisiones, esta Corporación ha destacado la importancia y trascendencia de esta libertad, que protege no sólo la facultad de difundir y expresar opiniones e ideas, o libertad de expresión en sentido estricto, sino también la posibilidad de buscar, recibir y difundir informaciones de toda índole, o derecho y libertad de informar y ser informado (…)".*

---

31 Sentencia T-263/10, inciso 2.2.12 .

32 Sentencia T-066 de 1998.

33 Organización de los Estados Americanos. Derecho a la libertad de pensamiento y expresión y la importancia de los medios de comunicación. Asamblea General. Ag/Res. 2287 (Xxxvii-O/07). Aprobada en la cuarta sesión plenaria, del 5 de junio de 2007. Tomado de: http://www.acnur.org/biblioteca/pdf/5843.pdf

34 Sentencia T-066 de 1998.

35 Sentencia T-219 de 2009.

36 En la cual se analizó la constitucionalidad de distintas normas de la Ley 74 de 1966, "por la cual se reglamenta la transmisión de programas por los servicios de radiodifusión".

Interior CS6.indd 63 08/12/2013 18:39:01

En conclusión, la libertad de expresión, la libertad de información y la libertad de opinión son derechos que gozan de una amplia protección por ser esenciales para el libre desarrollo de la personalidad, como para la consolidación de una sociedad democrática a través de la contingencia del debate.

a) Sobre la libertad de expresión

Según sentencia de la Corte Constitucional de Colombia del 2010, la libertad de expresión, al igual que las libertades de información y opinión son consideradas "piedras angulares de la sociedad democrática" [37], en tanto: *"(...) representan el pluralismo, la contingencia del debate y la posibilidad de que las personas se formen una posición propia frente a su entorno social, artístico, ambiental, económico, científico y político"*. En este sentido, es vinculante el Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos, incorporado en la legislación colombiana mediante la Ley 74 de 1968, que consagra en el inciso 2º del artículo 19 la naturaleza de la *libertad de expresión:*

> "toda persona tiene derecho a la libertad de expresión (…) comprende la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole, sin consideración de fronteras, ya sea oralmente, por escrito o en forma impresa o artística, o por cualquier otro procedimiento de su elección".

Los límites y responsabilidades de este derecho se encuentran legislados tanto en la normatividad internacional como en la nacional. Como límites de este derecho, el Pacto indica – en su artículo 20 -, que serán proscritas las propagandas a favor de la guerra, al igual que la apología al odio nacional, racial o religioso. De igual modo, se establece, en los literales a) y b) del artículo 19 que serán legítimas las limitaciones necesarias para asegurar los derechos y la reputación de los demás o la protección de la seguridad nacional, del orden público y de la moral pública. Empero, para evitar un abuso en las restricciones a este derecho tan trascendental para la democracia y el control político, las mismas han de ser fijadas por la ley. A su vez, también en el ámbito internacional, la Convención Americana sobre Derechos Humanos, contempla en el artículo 13 la prohibición a la censura previa – pues se trata de garantizar el ejercicio de esta libertad -, salvo en *"(…) espectáculos públicos (…) con el exclusivo objeto de regular el acceso a ellos para la protección moral de la infancia y la adolescencia (…)".*

Ahora bien, este instrumento internacional, en su artículo 14, establece el derecho de rectificación en los siguientes términos:

> "(…) toda persona afectada por informaciones inexactas o agraviantes emitidas en su perjuicio a través de medios de difusión legalmente reglamentados y que se dirijan al público en general, tiene derecho a efectuar por el mismo órgano de difusión su rectificación o respuesta (…)".

Esta garantía, existe como contrapeso al desbordamiento antijurídico de la libertad de información y que busca proteger tanto a quien considere sus derechos individuales afectados como al derecho colectivo a ser informado de forma veraz e imparcial, no exime de las responsabilidades legales, ya sean civiles o penales.

Como ha sido ponderado por las jurisprudencias presentadas, en apoyo del artículo 93 de la Constitución, los tratados y convenios internacionales ratificados por el Congreso que reconocen los derechos humanos,

37 T-263/10, "Consideraciones y fundamentos", Inciso 2.2 .

Interior CS6.indd 64 08/12/2013 18:39:01

hacen parte del bloque de constitucionalidad. Una de las consecuencias que emana de lo anterior, es que la interpretación de los derechos contemplados en la Carta –como la libertad de información y el derecho a la rectificación–, al igual que los deberes –como aquellos que surgen derivados de la difusión de información errónea o falsa–, debe llevarse a cabo conforme a los mencionados instrumentos internacionales[38]. Así los tribunales, en la interpretación de los artículos de la Carta relacionados a materia, han relacionarse con los parámetros fijados por el Derecho Internacional.

En cuanto al contenido normativo del artículo 20 de la Carta Política, la Corte mediante Sentencia T-391 de 2007[39], indicó que la interpretación del mentado artículo, a la luz de los Convenios y Tratados internacionales, contiene once elementos normativos diferenciables. Siete de los cuales son derechos y libertades fundamentales y cuatro prohibiciones cualificadas en relación con su ejercicio:

> *"(a) La libertad de* **expresar y difundir** *el propio pensamiento, opiniones, informaciones e ideas, sin limitación de fronteras y a través de cualquier medio de expresión –sea oral, escrito, impreso, artístico, simbólico, electrónico u otro de elección de quien se expresa-, y el derecho a no ser molestado por ellas. Esta libertad fundamental constituye la* **libertad de expresión stricto senso**, *y tiene una doble dimensión – la de quien se expresa, y la de los receptores del mensaje que se está expresando.*
>
> *"(b) La libertad de* **buscar o investigar** *información sobre hechos, ideas y opiniones de toda índole, que junto con la libertad de informar y la de recibir información, configura la llamada libertad de información.*
>
> *"(c) La libertad de* **informar,** *que cobija tanto información sobre hechos como información sobre ideas y opiniones de todo tipo, a través de cualquier medio de expresión; junto con la libertad de buscar información y la libertad de recibirla, configura la llamada libertad de información.*
>
> *"(d) La libertad y el derecho a* **recibir información** *veraz e imparcial sobre hechos, así como sobre ideas y opiniones de toda índole, por cualquier medio de expresión. Junto con los anteriores elementos, configura la libertad de información.*
>
> *"(e) La libertad de* **fundar medios masivos de comunicación.**
>
> *"(f) La* **libertad de prensa,** *o libertad de funcionamiento dichos medios masivos de comunicación, con la consiguiente responsabilidad social.*
>
> *"(g) El* **derecho a la rectificación** *en condiciones de equidad.*
>
> *"(h) La* **prohibición de la censura***, cualificada y precisada por la Convención Americana sobre Derechos Humanos,*
>
> *"(i) La* **prohibición de la propaganda de la guerra y la apología del odio, la violencia y el delito***, cualificada y precisada por la Convención Americana sobre Derechos Humanos y la Convención internacional sobre la eliminación de todas las formas de discriminación racial,*
>
> *"(j) La prohibición de la pornografía infantil, y*
>
> *"(k) La prohibición de la instigación pública y directa al genocidio." (Énfasis del original)*

Debido a la doble dimensión de la libertad de expresión –que se une en varios aspectos con la de información tanto en el sentido de emitirla como de recibirla–, estos derechos pueden colisionar con otros

38 Sobre el concepto de bloque de constitucionalidad puede consultarse la sentencia C-225 de 1995.

39 En esta sentencia, la Corte revisó el caso de una acción interpuesta por la Radio Cadena Nacional S.A. contra el Consejo de Estado.

Interior CS6.indd 65 08/12/2013 18:39:01

derechos individuales y colectivos, y, como quiera que quien comunique información debe ser responsable socialmente, existen límites a estas libertades fundamentales.

Estos conceptos han sido desarrollados por la Corte en sus pronunciamientos. Así, en la sentencia T- 219 de 2009, se reitera respecto a la veracidad que:

> "(…) Si se trata de hechos que no pueden ser fácilmente comprobados por el emisor, viola el principio de veracidad el periodista o la persona que los presenta como hechos ciertos o definitivos (...) También es contrario al principio de veracidad, la información que es presentada como una opinión, cuando se afirma como un hecho cierto e indiscutible.

En este sentido, *veracidad* implica que el hecho informado sea verificable, lo que no conlleva a que la persona que haga ejercicio del derecho a la libertad de información deba agotar absolutamente todos los medios probatorios existentes. Sólo se le exige que sea lo suficientemente diligente para sustentar fácticamente sus afirmaciones.

En segundo lugar, el hecho de que en ocasiones se difunda a través de los medios de comunicación información que carezca de veracidad e imparcialidad –caso en el cual es antijurídica–, permite dilucidar que en determinadas circunstancias el ejercicio de esta libertad afecte otros derechos fundamentales de igual jerarquía, como el buen nombre o la honra. Entonces, un límite a esta libertad es, indudablemente, la existencia de otros derechos fundamentales, tal como lo indica la Constitución en su artículo 95, que en el numeral 2º impone el deber a toda persona de *"respetar los derechos ajenos y no abusar de los propios".*

En tercer lugar, junto al deber de veracidad e imparcialidad y el respeto a los Derechos Fundamentales, quien difunda información debe diferenciarla claramente de las opiniones. Sobre la diferenciación entre estas últimas y las informaciones, en la sentencia C-417 de 2009, la Corte señaló:

> "(…) distinto de la afirmación sobre hechos que se presentan a través del ejercicio de la libertad de información o prensa, llamados a tener respaldo en la realidad, cumplir con los requisitos constitucionales de la veracidad e imparcialidad o con la responsabilidad social en el caso de los medios, la opinión en cambio es una idea, un parecer o forma de ver el mundo, que de hallarse injusta o impertinente, debe combatirse con otras opiniones o pareceres (…)".

La Corte Constitucional de Colombia también sostiene sobre el derecho de rectificación que: "*quien difunda información tiene un deber de responsabilidad social, exigible mediante la acción de tutela siguiendo los requisitos de procedibilidad anteriormente señalados*". Este derecho, además de estar contemplado en la Constitución, también fue consagrado en el artículo 14 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, tal y como ya fue indicado anteriormente.

b) Sobre la libertad de información

El artículo 20 de la Carta Política garantiza "a toda persona la libertad de expresar y difundir su pensamiento y opiniones", así como la de "informar y recibir información veraz e imparcial"; es decir, se trata de una libertad que reconoce, por un lado, la libre expresión y difusión de las ideas, conocimientos, juicios u opiniones, y de otro, proclama el derecho de acceder o recepcionar una información ajustada a la verdad objetiva. Es así que dentro de la legislación colombiana, "*cuando el comunicador da a conocer hechos o*

Interior CS6.indd 66 08/12/2013 18:39:01

situaciones objetivas, debe respetar los derechos tanto de quien recibe la información como los demás derechos fundamentales de los sujetos involucrados en la noticia, en particular los relacionados con la intimidad personal y familiar, la honra y el buen nombre consagrados en el artículo 15 de la Carta Política"[40].

Ahora bien, como lo reconociera la sentencia C-488 de 1993, "*el objeto jurídico protegido (en el derecho a la información) es la información de la verdad. El conocimiento que se comunica, o que se adquiere por sí mismo, debe ser protegido por el Estado, pero siempre y cuando no vulnere valores sustanciales como el buen nombre, la intimidad, el orden público y el bien común, que es la expresión del interés general"*[41].

Dentro del corpus legal colombiano la libertad de información, también, es correspondiente con el "deber de la veracidad" y de la "responsabilidad de la actividad informativa" (o también llamada responsabilidad social de los medios de comunicación). Así es definida como:

> "Aquella libertad que tiene por objeto comunicar y recibir información sobre hechos de carácter noticiable, que por su materialidad son susceptibles de prueba, y deben someterse al contraste de su veracidad"[42].
>
> "[la libertad que involucra] la responsabilidad social de los medios de comunicación, en cuanto al manejo, procesamiento y divulgación de la información, [el cual] garantice el ejercicio pleno de los derechos fundamentales del receptor de la información, y de los sujetos de la misma. Se trata, por lo tanto, de la coexistencia entre sus derechos: el de informar, de recibir información y el del respeto a la intimidad, la honra, el buen nombre y la dignidad de la persona sobre quien se informa[43].

De acuerdo a lo anterior se entiende que la responsabilidad social de los medios de comunicación (consagrada en el artículo 20 de su Constitución), plantea que el periodista no es ajeno a las responsabilidades de orden civil y penal a que está sujeto y se le pueden exigir cuando incurra en afirmaciones inexactas, calumniosas o injuriosas. Por consiguiente, los medios de comunicación gozan de libertad y autonomía para expresar y comunicar en forma veraz e imparcial la información, pero deben hacerlo de manera responsable, de forma que no vulneren o amenacen los derechos fundamentales de las personas, dentro del marco del Estado social de derecho. Así pues, información veraz significa, en los términos del artículo 20 constitucional, información comprobada según los cánones de la actividad informativa, excluyendo invenciones, rumores o meras malas intenciones.

Según sentencia T- 090 de 2000, dicha libertad no es absoluta, por cuanto implica responsabilidades y deberes sociales; es decir, la información y la noticia deben ser veraces e imparciales, y cuando los hechos o acontecimientos relatados no lo sean, el afectado podrá solicitar la rectificación de la información inexacta o falsa. Y será el presunto afectado con la información quien deberá aportar las pruebas de que las publicaciones realizadas no son veraces, y por lo tanto, no corresponden a la realidad o distorsionan los hechos.

40 Sentencia T-439/09.

41 En: http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1993/C-488-93.htm

42 Sentencia T-439/09.

43 Ibídem.

Interior CS6.indd 67 08/12/2013 18:39:02

En cuanto a los límites de esta libertad, la Corte se pronuncia de la siguiente manera:

> "Por esta razón (...), ciertamente recava la importancia y la trascendencia del derecho a la información libre, pero no deja de llamar la atención y alertar a los periodistas y a los medios sobre la necesidad de desarrollar una profunda sensibilidad, tener un cuidado especial y adoptar medidas preventivas extremas cuando exista o pueda existir una confrontación y una contradicción con otros derechos fundamentales de los niños o de otras personas, como el derecho a la intimidad y el buen nombre. No otra razón tiene el examen que se hace a continuación sobre las limitaciones al derecho a la libertad información"[44].

Sobre la colisión de la libertad de comunicación con otros derechos, la jurisprudencia revisada nos señala que "la libertad de información puede entrar en pugna con el derecho a la vida privada de una persona concreta". Por lo cual, en caso de conflicto entre el derecho a la vida privada y los derechos a informar y a ser informado, debe reconocerse en principio:

> "La superioridad de éstos últimos en cuanto está de por medio el interés general, lo cual no significa que un ejercicio arbitrario del derecho de información pueda hacer prácticamente nugatorio el derecho a la vida privada. Porque para que esa superioridad pueda hacerse efectiva, será necesario que el derecho de información sea ejercitado conforme a sus altos fines y dentro de las exigencias que le impone su propia naturaleza, tales como la imparcialidad y la veracidad"[45].

Así, se entiende que la intimidad puede ser sobrepasada por el derecho a la información por razón de un interés público, directo o indirecto, pero siempre y cuando la información sea veraz e imparcial, y responda al interés público. Ello, además, en cuanto el bien común es prevalente sobre el bien particular de una persona.

La preeminencia del derecho a la información, por su carácter social, y porque su ejercicio compromete el interés general, supone que este derecho es invocado y ejercido en una forma que satisfaga todas las exigencias que derivan de su propia naturaleza y fines.

Así, el periodista goza, del derecho a informar libremente, sin censura; es decir, debe tener acceso a las fuentes de la información y a seleccionar la noticia que se emitirá y la forma de presentarla, sin más limitaciones que aquellas que imponen al medio suministrar a sus receptores información veraz, objetiva e imparcial. Lo cual significa, según lo dejó consignado la Corte en la sentencia C-350 de 1997, que a los medios *"se impone fundamentar y contrastar la información antes de entregarla al público; no confundir la información con la opinión; rectificar, si es del caso, informaciones falsas o imprecisas; valerse de métodos dignos para obtener información; no aceptar gratificaciones de terceros, ni utilizar en beneficio propio informaciones; sólo así contribuirán al fortalecimiento de la democracia y por ende, a la realización del paradigma propio del Estado social de derecho".*

Lo anterior permite concretar la responsabilidad social, del medio de comunicación encaminada a que su comportamiento garantice el ejercicio pleno de los derechos fundamentales, tanto de los receptores como de los sujetos de la información, para lograr con ello la armonía entre los derechos a informar, a recibir información, y al respeto a la intimidad, la honra, el buen nombre, y la dignidad de las personas sobre quienes se informa.

44 Sentencia T-439/09, Inciso 2.4.1.

45 Sentencia T-439/09, Inciso 2.4.4.

Interior CS6.indd 68 08/12/2013 18:39:02

c) Sobre el derecho a acceder a la información

El Artículo 74 de la Constitución de Colombia de 1991 incluye una garantía general del derecho de toda persona de acceder a documentos públicos, al menos que los restrinja la ley[46].

La Constitución también incluye varias disposiciones relacionadas. El Artículo 15 establece que los individuos "tienen derecho a conocer, actualizar y rectificar las informaciones que se hayan recogido sobre ellos en los bancos de datos y en archivos de entidades públicas y privadas", conocido también como el derecho de Habeas Data. El Artículo 23 establece el derecho de toda persona de presentar solicitudes respetuosas a las autoridades por razones de interés general o particular y obtener respuesta pronta y pertinente (usualmente 15 días). El Artículo 112 protege a los partidos y movimientos políticos que no participan en el gobierno (es decir, partidos de oposición), incluyendo su derecho de "acceso a la información y a la documentación oficial", excepto cuando hay restricciones de ley. El Artículo 135(3) protege el derecho de cada comité de la legislatura de solicitar la información que pueda necesitar al gobierno, aunque esto no se extiende a "información sobre instrucciones en materia diplomática o sobre negociaciones de carácter reservado" (ver el Artículo 136(2)).

Asimismo, la Ley 57 de 1985, por la cual se ordena la difusión de los actos y documentos oficiales (Ley DI) se publicó en el Diario Oficial el 12 de julio de 1985. Establece un derecho general de acceso a la información en manos de las autoridades.

Ya en 1888, en el primer Código de organización municipal y política de Colombia, los individuos tenían el derecho de solicitar información en manos de las autoridades[47]. Este derecho también está reconocido en la Ley 594 de 2000, la Ley general de archivos, en la cual el Artículo 27 establece que todos tienen el derecho de consultar los documentos de los archivos públicos, a menos que estén restringidos por ley.

En comparación con otras leyes de derecho a la información, la Ley DI de Colombia es muy breve, y no elabora sobre muchos asuntos que normalmente se incluyen en el ámbito de estas leyes, posiblemente porque fue el primer país en América Latina en adoptar una legislación de esta naturaleza. La debilidad más significativa en este sentido es la no inclusión de medidas promocionales, lo cual puede afectar seriamente su implementación en la práctica.

Las normas procedimentales también son bastante limitadas, la Ley ni siquiera define lo que el término información abarca y la definición de entidades públicas es de alcance bastante limitado. La Ley no incluye ningún régimen de excepciones, en su lugar, difiere de otras leyes en relación con este asunto clave. No hay disposiciones ni para quejas internas ni para apelaciones a una entidad administrativa de supervisión independiente, ni protección para diseminaciones de buena fe. Sin embargo, el Código administrativo colombiano[48] sí establece algunas regulaciones y procedimientos para apoyar la presunción de publicidad de la Ley DI.

Por otra parte, la Ley sí incluye algunas características positivas. Cuando las entidades públicas no respetan los plazos de respuesta a las solicitudes, deben proporcionar la información al solicitante, y el incumplimiento con esto le costará al funcionario responsable el empleo. Parecería que las cuotas sólo

46 "Todas las personas tienen derecho a acceder a los documentos públicos salvo los casos que establezca la ley. El secreto profesional es inviolable".

47 Artículo 4 de la Constitución Política de 1914.

48 Ver: Decreto 1 de 1984.

Interior CS6.indd 69 08/12/2013 18:39:02

aplican cuando se requiere reproducir un número considerable de páginas de información. Y la Ley incluye obligaciones de publicación proactiva relativamente extensas.

Artículos de la Constitución relacionados con el acceso a la información

Artículo 23: Derecho de Petición.

Artículo 74: Libre de acceso a los documentos públicos. Inviolabilidad de secreto profesional.

Artículo 112: Libre de acceso de los partidos políticos a información específica.

Artículo 136: Restricción al acceso de información relacionada con la actividad diplomática del estado

Artículo 137: Libre acceso a la información por parte de la Corte Constitucional en los casos de excusas para comparecer al Congreso de la República.

Artículo 284: Libre acceso a la información por parte de los organismos de control, sin ninguna oposición.

Respecto a la información sobre los asuntos públicos, al revisar tanto la legislación como la jurisprudencia se entiende que "*es un derecho fundamental reconocido a toda persona, que materializa el principio de publicidad que rige la función administrativa, y que implica para la administración la obligación de tomar las medidas necesarias para que esa comunicación sea efectiva*".[49] Así mismo, dado que la regla general es la publicidad de los documentos públicos, únicamente la ley está habilitada para establecer las excepciones al derecho de acceder a los documentos públicos.

A continuación, algunas conclusiones sobre la materia:

- El derecho que tiene toda persona de acceder a documentos públicos, es un derecho fundamental en la medida en que se encuentra en íntima conexidad con derechos fundamentales como los derechos de petición e información[50].
- Respecto a su naturaleza, se trata de un derecho fundamental autónomo. La estipulación contenida en el art. 74 de la Constitución es una fórmula amplia y genérica, que faculta al individuo para la consulta y reproducción de todos los documentos públicos, con excepción de los excluidos por mandato de la ley[51].
- El acceso a la información y documentación oficiales, es condición de posibilidad para la existencia y ejercicio de las funciones de crítica y fiscalización de los actos de gobierno que, en el marco de la Constitución y la ley, cabe legítimamente ejercer a la oposición. Este es un derecho que pretende asegurar total transparencia al manejo de la cosa pública, a fin de consentir la confrontación leal e igualitaria entre las minorías y las mayorías –que no pueden detentar información privilegiada o monopolizar sus fuentes–. (C-089/94)
- La regla general de acceso a la documentación pública, es condición de posibilidad de la libertad de expresión, que no puede ejercitarse en su plenitud sin un conocimiento oportuno, completo y

49 Sentencia T-524/93.

50 Ver, sentencias: T-524/93, T-621/96, y T-074/97.

51 Ver, sentencias: T-1029/05 y T-527/05.

Interior CS6.indd 70 08/12/2013 18:39:02

veraz de los hechos y actuaciones públicas. Se agrega a lo anterior que el fin esencial del Estado de "facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la nación" (Art. 2 de la CN), no podría alcanzarse si rigiera el principio opuesto al de la publicidad. Teniendo en cuenta el mencionado fin esencial del Estado, pensado en términos de un ciudadano activo, deliberante, autónomo y crítico, el artículo 209 de la CN, se refiere a la "publicidad" como característica básica de la función administrativa (C-053 de 1995).

Interior CS6.indd 71 08/12/2013 18:39:02

2.2.4 ECUADOR

La consagración jurídica del "derecho a la comunicación" en Ecuador está basada no sólo en el texto constitucional, también en la recién aprobada Ley Orgánica de Comunicación (2013).

En la Constitución Política del Ecuador (2008), se "registran avances tanto en el campo de la democratización de la comunicación, como en la conformación de un sistema de comunicación" (TAMAYO 2008: 5). Sobre el campo de la democratización de la comunicación se resalta la incorporación de actores sociales anteriormente postergados –tales son los casos del derecho de los pueblos indígenas, niñez, mujeres y personas con discapacidad-. En cuanto al sistema de comunicación, la Carta Magna hace referencia a la comunicación, el acceso a los medios, la información y la libertad de expresión. Por otro lado, en la "Ley Orgánica de Comunicación"[52], Capítulo II, se consagra el "Derecho a la comunicación", en tres articulados: Derechos de libertad, Derechos de igualdad e interculturalidad y Derechos de los comunicadores.

Sin embargo, todos estos avances en términos de reconocimiento del *derecho a la comunicación* como principio de la democratización de la comunicación e información, se ven disminuidos por la situación real del derecho a la libertad de expresión, que a opinión de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión de la CIDH "ha venido restringiendo sistemáticamente el derecho a la libertad de expresión de las personas dentro de su territorio (...) pero sobre todo contra los medios de comunicación (...) que tienen una línea informativa crítica o independiente" (HRF 2011: 2).

Al respecto, la Agencia Latinoamericana de Información (ALAI) también se ha pronunciado sobre los aspectos problemáticos de la Ley Orgánica de Comunicación:

> "A la vez que reconocemos estos avances, constatamos en la Ley algunos vacíos y ambigüedades que podrían prestarse a interpretaciones contrarias a su propio espíritu, que apunta a democratizar la comunicación. Consideramos que la reglamentación y las políticas de implementación de esta Ley deben garantizar los derechos y la participación ciudadana, por lo que apelamos a que su elaboración se haga con consultas y aportes de diversos actores sociales"[53].

a) El derecho a la comunicación en la Constitución Política de Ecuador (2008)

En el texto constitucional, las libertades comunicativas encuentran su consagración en los artículos 16, 17, 18, 19, 20, 66 y 313[54].

El Artículo 16[55] agrupa los derechos relacionados con la comunicación y ofrece una formulación de su contenido y condiciones de ejercicio (JURADO 2009: 12).

52 La Ley Orgánica de Comunicación, aprobada el 14 de junio del 2013, por la Asamblea Nacional, es una victoria de las organizaciones sociales de Ecuador y América Latina que durante mucho tiempo lucharon por mejores condiciones para ejercer el derecho humano a la comunicación y el acceso universal a las tecnologías y medios que la facilitan: Coordinadora de Radio Popular Educativa del Ecuador (CORAPE), Asociación Latinoamericana de Educación Radiofónica (ALER), Radialistas Apasionados y Apasionadas, Colectivo Churo Comunicación, Agencia Latinoamericana de Información (ALAI), Organización Católica Latinoamericana y Caribeña de Comunicación (OCLACC), entre otras.

53 Pronunciamiento de ALAI. "Ley de Comunicación, herramienta para fortalecer la democracia en Ecuador". Publicado el 7 de agosto del 2013. Disponible en: http://alainet.org/active/65989

54 AMARC (2008). "Artículos de la Constitución de Ecuador relacionados con la libertad de expresión e información". Disponible en: http://legislaciones.amarcalc.org/?q=node/322

55 Ronel Jurado ha señalado sobre este numeral: "establece una serie de derechos y/o condiciones ideales de la comunicación, algunos que tienen que ver con los derechos de libertad y otros con los derechos de igualdad y participación relacionados con la comunicación, pero las normas constitucionales aportan sólo en pocos casos algunos elementos para definir el alcance de los mismos y de las obligaciones que implicarían".

Interior CS6.indd 72 08/12/2013 18:39:03

"**Artículo 16.-** Todas las personas, en forma individual o colectiva, tienen derecho a:

1. Una comunicación libre, intercultural, incluyente, diversa y participativa, en todos los ámbitos de la interacción social, por cualquier medio y forma, en su propia lengua y con sus propios símbolos.

2. El acceso universal a las tecnologías de información y comunicación.

3. La creación de medios de comunicación social, y al acceso en igualdad de condiciones al uso de las frecuencias del espectro radioeléctrico para la gestión de estaciones de radio y televisión públicas, privadas y comunitarias, y a bandas libres para la explotación de redes inalámbricas.

4. El acceso y uso de todas las formas de comunicación visual, auditiva, sensorial y a otras que permitan la inclusión de personas con discapacidad.

5. Integrar los espacios de participación previstos en la Constitución en el campo de la comunicación".

El artículo 17 dispone sobre las obligaciones que debería asumir el Estado para lograr la aplicabilidad del derecho a la comunicación.

"**Artículo 17.-** El Estado fomentará la pluralidad y la diversidad en la comunicación, y al efecto:

1. Garantizará la asignación, a través de métodos transparentes y en igualdad de condiciones, de las frecuencias del espectro radioeléctrico, para la gestión de estaciones de radio y televisión públicas, privadas y comunitarias, así como el acceso a bandas libres para la explotación de redes inalámbricas, y precautelará que en su utilización prevalezca el interés colectivo.

2. Facilitará la creación y el fortalecimiento de medios de comunicación públicos, privados y comunitarios, así como el acceso universal a las tecnologías de información y comunicación, en especial para las personas y colectividades que carezcan de dicho acceso o lo tengan de forma limitada.

3. No permitirá el oligopolio o monopolio, directo ni indirecto, de la propiedad de los medios de comunicación y del uso de las frecuencias".

El artículo 18 resalta el carácter universal de las libertades comunicativas y la relevancia pública de la información, señalando que "*todas* las personas, en forma individual o colectiva, tienen derecho a":

1. Buscar, recibir, intercambiar, producir y difundir información veraz, verificada, oportuna, contextualizada, plural, sin censura previa acerca de los hechos, acontecimientos y procesos de interés general, y con responsabilidad ulterior.
2. Acceder libremente a la información generada en entidades públicas, o en las privadas que manejen fondos del Estado o realicen funciones públicas[56].

Los artículos 19 y 313 disponen sobre la regulación de los contenidos de información, y sobre el derecho del Estado (ecuatoriano) a administrar, regular, controlar y gestionar los sectores estratégicos de desarrollo, entre ellos, el sector de telecomunicaciones y el espectro radioeléctrico.

"**Artículo 19.-** La ley regulará la prevalencia de contenidos con fines informativos, educativos y culturales en la programación de los medios de comunicación, y fomentará la creación de espacios para la difusión de la producción nacional independiente.

56 La legislación también plantea excepciones: para casos de violación a los derechos humanos u otros establecidos por Ley.

Interior CS6.indd 73 08/12/2013 18:39:03

Se prohíbe la emisión de publicidad que induzca a la violencia, la discriminación, el racismo, la toxicomanía, el sexismo, la intolerancia religiosa o política y toda aquella que atente contra los derechos".

"**Artículo 313.-** El Estado se reserva el derecho de administrar, regular, controlar y gestionar los sectores estratégicos, de conformidad con los principios de sostenibilidad ambiental, precaución, prevención y eficiencia. Los sectores estratégicos, de decisión y control exclusivo del Estado, son aquellos que por su trascendencia y magnitud tienen decisiva influencia económica, social, política o ambiental, y deberán orientarse al pleno desarrollo de los derechos y al interés social.

Se consideran sectores estratégicos la energía en todas sus formas, las telecomunicaciones, los recursos naturales no renovables, el transporte y la refinación de hidrocarburos, la biodiversidad y el patrimonio genético, el espectro radioléctrico, el agua, y los demás que determine la ley".

El artículo 66 reconoce y garantiza los derechos relacionados a la libertad de expresión e información; sus cláusulas procedimentales: derecho al honor, inviolabilidad, intimidad personal, protección de datos; y sus mecanismos de participación: derecho a participar, quejar, y acceder a bienes y servicios públicos.

"**Artículo 66.-** Se reconoce y garantizará a las personas:

6. El derecho a opinar y expresar su pensamiento libremente y en todas sus formas y manifestaciones.
7. El derecho de toda persona agraviada por informaciones sin pruebas o inexactas, emitidas por medios de comunicación social, a la correspondiente rectificación, réplica o respuesta, en forma inmediata, obligatoria y gratuita, en el mismo espacio u horario.
11. El derecho a guardar reserva sobre sus convicciones. Nadie podrá ser obligado a declarar sobre las mismas. En ningún caso se podrá exigir o utilizar sin autorización del titular o de sus legítimos representantes, la información personal o de terceros sobre sus creencias religiosas, filiación o pensamiento político; ni sobre datos referentes a su salud y vida sexual, salvo por necesidades de atención médica.
18. El derecho al honor y al buen nombre. La ley protegerá la imagen y la voz de la persona.
19. El derecho a la protección de datos de carácter personal, que incluye el acceso y la decisión sobre información y datos de este carácter, así como su correspondiente protección. La recolección, archivo, procesamiento, distribución o difusión de estos datos o información requerirán la autorización del titular o el mandato de la ley.
20. El derecho a la intimidad personal y familiar.
21. El derecho a la inviolabilidad y al secreto de la correspondencia física y virtual; ésta no podrá ser retenida, abierta ni examinada, excepto en los casos previstos en la ley, previa intervención judicial y con la obligación de guardar el secreto de los asuntos ajenos al hecho que motive su examen. Este derecho protege cualquier otro tipo o forma de comunicación.
23. El derecho a dirigir quejas y peticiones individuales y colectivas a las autoridades y a recibir atención o respuestas motivadas. No se podrá dirigir peticiones a nombre del pueblo.
24. El derecho a participar en la vida cultural de la comunidad.
25. El derecho a acceder a bienes y servicios públicos y privados de calidad, con eficiencia, eficacia y buen trato, así como a recibir información adecuada y veraz sobre su contenido y características".

Finalmente, el artículo 20 señala que el estado garantiza "la cláusula de conciencia a toda persona, y el secreto profesional y la reserva de la fuente a quienes informen, emitan sus opiniones a través de los medios u otras formas de comunicación, o laboren en cualquier actividad de comunicación".

Interior CS6.indd 74 08/12/2013 18:39:03

b) El Derecho a la comunicación en la Ley Orgánica de Comunicación

Así como los derechos a la comunicación, libertad de expresión y acceso a la información pública constituyen parte fundamental de la Ley Orgánica de Comunicación, también lo es el régimen de obligaciones para los todos los medios de comunicación sin diferencias.

❖ Libertad de expresión e información

El *derecho a la libertad de expresión y opinión*, se encuentra consagrado en el articulado 17 de la Ley: "*Todas las personas tienen derecho a expresarse y opinar libremente de cualquier forma y por cualquier medio", siempre y cuando, sean "responsables por sus expresiones de acuerdo a la ley*".

De acuerdo con esta última disposición se remarca el derecho y las obligaciones que otorga la libertad de expresión para todos los ciudadanos y, principalmente, para los medios de comunicación en Ecuador.

Por otra parte, la *libertad de información* es definida como un derecho que todas las personas tienen de: "recibir, buscar, producir y difundir información por cualquier medio o canal y a seleccionar libremente los medios o canales por los que acceden a información y contenidos de cualquier tipo". Asimismo, señala también el derecho de todos y todas a "recibir información de relevancia pública veraz" (artículo 22): "Todas las personas tienen derecho a que la información de relevancia pública que reciben a través de los medios de comunicación sea verificada, contrastada, precisa y contextualizada".

La verificación, en este caso, implica el deber que todo medio de comunicación tiene de constatar que los hechos difundidos efectivamente hayan sucedido. Es decir, "implica, recoger y publicar, de forma equilibrada, las versiones de las personas involucradas en los hechos narrados, salvo que cualquiera de ellas se haya negado a proporcionar su versión, de lo cual se dejará constancia expresa en la nota periodística".

❖ Ámbito de aplicación de la Ley

La Ley impone un número importante de obligaciones a todos los medios de comunicación, sin distinguir su formato o tamaño. En consecuencia, la gran mayoría de las obligaciones que establece se aplica de la misma manera a los medios impresos, la radio y la televisión, las empresas que prestan los servicios de audio y video por suscripción, y a los medios anteriores que pueden generar o replicar sus contenidos a través de Internet (Art. 5). Asimismo, la Ley no distingue si se trata de medios de circulación amplia o más restringida, si son medios especializados, como los medios que difunden información cultural y artística, o medios alternativos.

Según esta Ley, todas las personas que se sirvan de cualquiera de estos medios para expresar sus ideas u opiniones, están prestando un servicio público, "que deberá ser prestado con responsabilidad y calidad, respetando los derechos de la comunicación establecidos en la Constitución, los instrumentos internacionales y contribuyendo al buen vivir de las personas" (Art. 71).

Dado que al parecer la Ley entiende que corresponde al Estado asegurar la calidad de la información o las opiniones que circulen a través de los medios de comunicación mencionados, la Ley impone a quienes utilicen dichos medios muchas obligaciones relacionadas con la forma como deben presentar los contenidos; la prohibición de omitir o dejar de publicar información que las autoridades consideren de interés público; la obligación de emitir juicios críticos (o negativos) de valor, cuando presenten información sobre

Interior CS6.indd 75 08/12/2013 18:39:03

conductas que afecten bienes jurídicos como "el medio ambiente"; la obligación de circular exclusivamente información "verificada, contrastada, precisa y contextualizada"; y de que las opiniones no ofendan la honra de las personas –o colectivos- y otros bienes constitucionales, entre otras obligaciones.

Asimismo, también establece un régimen de obligaciones o un régimen administrativo sancionatorio único que abarca a todos los medios de comunicación sin realizar diferenciaciones. Al respecto la Relatoría ha señalado lo siguiente:

> "En ese sentido, lo que podría resultar legítimo en el ámbito de la radiodifusión –dado el uso de un bien público como las frecuencias de radio y televisión abierta–, puede no resultar legítimo cuando se aplica a la televisión por suscripción, a la prensa escrita general, a los medios escritos especializados o a los que se producen y difunden a través de Internet. En consecuencia, cualquier regulación debe atender muy cuidadosamente a la naturaleza de cada medio para no incurrir en restricciones innecesarias o desproporcionadas del derecho a la libertad de expresión. Como se explica adelante, la Ley que se comenta no se detiene en tales diferenciaciones e impone a todos los medios, obligaciones, cargas y responsabilidades similares, sin que se hubiere demostrado que tal tratamiento resulta necesario en una sociedad democrática en los términos establecidos por los tratados internacionales de derechos humanos"[57].

c) Régimen de faltas y sanciones

Como ya fue mencionado, la Ley establece un régimen de obligaciones para todos los medios de comunicación –sin distinciones- que podría dar lugar a sanciones de diverso tipo. Estos son:

Prohibición de censura previa.- Queda prohibida la censura previa por parte de una autoridad, funcionario público, accionista, socio, anunciante o cualquier otra persona que en ejercicio de sus funciones o en su calidad revise, apruebe o desapruebe los contenidos previos a su difusión a través de cualquier medio de comunicación, a fin de obtener de forma ilegítima un beneficio propio, favorecer a una tercera persona y/o perjudicar a un tercero.

Los medios de comunicación, en ese sentido, tienen el deber de cubrir y difundir los hechos de **interés público**. Siendo la omisión deliberada y recurrente de la difusión de temas de interés público, considerada como un acto de censura previa.

Responsabilidad ulterior.- Para efectos de esta ley, responsabilidad ulterior es la obligación que tiene toda persona de asumir las consecuencias administrativas posteriores a difundir contenidos que lesionen los derechos establecidos en la Constitución y en particular los derechos de la comunicación y la seguridad pública del Estado, a través de los medios de comunicación. Sin perjuicio de las acciones civiles, penales o de cualquier otra índole a las que haya lugar.

Responsabilidad ulterior de los medios de comunicación.- "Habrá lugar a responsabilidad ulterior de los medios de comunicación, en los ámbitos administrativo, civil y penal cuando los contenidos difundidos sean asumidos expresamente por el medio o no se hallen atribuidos explícitamente a otra persona".

Esta obligación estipula que: "Los medios de comunicación solo podrán reproducir mensajes de las redes sociales cuando el emisor de tales mensajes esté debidamente identificado". Por lo tanto, en el caso de que no cumplieran con esta obligación, también los medios de comunicación "tendrán la misma responsabilidad

57 Relatoría Especial para la Libertad de Expresión de la CIDH. Washington D.C., 28 de junio de 2013.

Interior CS6.indd 76 08/12/2013 18:39:03

establecida para los contenidos publicados en su página web que no se hallen atribuidos explícitamente a otra personas".

Responsabilidad solidaria de los medios de comunicación.- Se dispone que: "El medio de comunicación será solidariamente responsable por las indemnizaciones y compensaciones de carácter civil a que haya lugar, por incumplir su obligación de realizar las rectificaciones o impedir a los afectados el ejercicio de los derechos de réplica y de respuesta ordenados por la Superintendencia de la Información y Comunicación".

Derecho a la rectificación.- Todas las personas tienen derecho a que los medios de comunicación rectifiquen la información que han difundido sobre ellas, sus familiares o sobre los asuntos a su cargo cuando existan deficiencias en la verificación, contrastación y precisión de la información de relevancia pública de acuerdo a lo establecido en el artículo 22 de esta Ley.

Los medios de comunicación tienen la obligación jurídica de publicar dentro del plazo de 72 horas, contadas a partir de presentado el reclamo de la persona afectada, de forma gratuita, con las mismas características, dimensiones y en el mismo espacio, sección u horario; las rectificaciones a las que haya lugar.

En caso de que el medio de comunicación no viabilice por su propia iniciativa el derecho de rectificación, la Superintendencia de la Información y Comunicación podrá disponer, previa la calificación de la pertinencia del reclamo, las siguientes medidas administrativas:

- La rectificación y la disculpa pública de la directora o del director del medio de comunicación.
- Lectura o transcripción de la rectificación y la disculpa pública en el mismo espacio.
- El cumplimiento de estas medidas administrativas, no excluye las acciones judiciales a las que haya lugar por la difusión de información no demostrada, falsa o inexacta.

Derecho a la réplica.- Toda persona o colectivo humano que haya sido directamente aludido a través de un medio de comunicación, de forma que afecte sus derechos a la dignidad, honra o reputación; tiene derecho a que ese medio difunda su réplica de forma gratuita, en el mismo espacio, página y sección en medios escritos, o en el mismo programa en medios audiovisuales y en un plazo no mayor a 72 horas a partir de la solicitud planteada por el aludido.

Linchamiento mediático.- la Ley establece como una falta que denomina "linchamiento mediático". Esta disposición prohíbe "*la difusión de información que de manera directa o a través de terceros, sea producida de forma concertada y publicada reiterativamente a través de uno o más medios de comunicación con el propósito de desprestigiar a una persona natural o jurídica o reducir su credibilidad pública*" (Arts. 26 y 10.4.). En este sentido, cualquier denuncia sostenida de corrupción, que pueda conducir a la reducción de la credibilidad pública del funcionario involucrado, podría ser calificada por el órgano administrativo competente como "linchamiento mediático" y ser objeto de las correspondientes sanciones. Cabe resaltar que dicha falta no requiere que el comunicador tenga conocimiento sobre la eventual falsedad de la noticia o que se hubiere conducido con manifiesta negligencia en la búsqueda de la verdad o falsedad de las mismas.

Información de circulación restringida.- La ley dispone la restricción de cierto tipo de información, que expresamente esté contemplada en la cláusula de reserva:

Interior CS6.indd 77 08/12/2013 18:39:04

- La información acerca de datos personales y la que provenga de las comunicaciones personales, cuya difusión no ha sido debidamente autorizada por su titular, por la ley o por juez competente;
- La información producida por la Fiscalía en el marco de una indagación previa; y,
- La información acerca de las niñas, niños y adolescentes que viole sus derechos según lo establecido en el Código de la Niñez y Adolescencia.

Derecho a la protección de las comunicaciones personales.- Todas las personas tienen derecho a la inviolabilidad y al secreto de sus comunicaciones personales, ya sea que éstas se hayan realizado verbalmente, a través de las redes y servicios de telecomunicaciones legalmente autorizadas o estén soportadas en papel o dispositivos de almacenamiento electrónico.

Sobre el régimen de sanciones es importante anotar que cada uno de los límites (u obligaciones) impuestos a los medios de comunicación que sean parte de un régimen sancionatorio deben reunir los requisitos del artículo 13.2 de la Convención, esto es: la restricción debe estar definida en forma clara y precisa a través de una ley en sentido formal y material; debe estar orientada al logro de objetivos imperiosos autorizados por la Convención Americana y deben ser límites necesarios, en una sociedad democrática, para proteger alguno de los bienes jurídicos mencionados en dicha norma y que resulten estrictamente proporcionados para esa protección.

d) El derecho de acceso a la información pública

El Artículo 18 de la Constitución de Ecuador de 2008 decreta que todos, ya sea de forma individual o colectiva, tienen el derecho a acceder a la información en manos de entidades públicas o entidades privadas que reciben recursos del Estado o que llevan a cabo funciones públicas. Este derecho no será limitado más que por decreto de ley, y no se puede limitar en absoluto en el contexto de violaciones a los derechos humanos. El Artículo 91 extiende acción legal para proteger el derecho a la información cuando éste se ha denegado, por completo o en parte, ya sea de forma explícita o informal.

> "**Art. 91.-** La acción de acceso a la información pública tendrá por objeto garantizar el acceso a ella cuando ha sido denegada expresa o tácitamente, o cuando la que se ha proporcionado no sea completa o fidedigna. Podrá ser interpuesta incluso si la negativa se sustenta en el carácter secreto, reservado, confidencial o cualquiera otra clasificación de la información. El carácter reservado de la información deberá ser declarado con anterioridad a la petición, por autoridad competente y de acuerdo con la ley".

De acuerdo al Artículo 265, toda información acerca de la formulación, aprobación e implementación del presupuesto debe ser pública y divulgarse al público de forma proactiva por los medios adecuados.

La Ley Orgánica de Transparencia y Acceso a la Información Pública (Ley DI)[58] se adoptó en el 2004 para dar efecto al derecho a la información. En general, la Ley proporciona protección bastante fuerte para el derecho a la información, aunque tiene algunos problemas importantes. Las normas procedimentales son relativamente breves, y omiten varias normas que se encuentran en la mayoría de las leyes de derecho a la información, por ejemplo, acerca del aviso obligatorio sobre la negación de información, el derecho de

58 Ley 34 de 2004, publicada en el Registro Oficial el 18 de mayo de 2004.

Interior CS6.indd 78 08/12/2013 18:39:04

estipular la forma en la que el solicitante prefiere el acceso, y normas sobre la transferencia de solicitudes cuando esto es necesario.

En lugar de describir en detalle las excepciones al derecho a la información, la Ley DI hace referencia a otras leyes sobre esto, por lo que deja vigente el régimen anterior de secreto, que no se ajusta a los estándares internacionales de apertura. La Ley tampoco considera la apelación a una entidad administrativa independiente de supervisión, aunque sí requiere que la Oficina de la Defensoría Pública proporcione apoyo para casos legales ante los tribunales.

La Ley también incluye varias medidas positivas, incluyendo un conjunto fuerte de objetivos, un amplio alcance de aplicación y considerables requerimientos de publicación proactiva. Intenta limitar la clasificación indebida de la información al requerir que las entidades públicas proporcionen una lista de dicha información, que el Congreso Nacional revisará dos veces al año. También prevé un buen régimen de sanciones para aquellos que obstruyen el acceso a la información, aunque no apoya esto con protecciones para quienes divulgan información de buena fe. Finalmente, incluye obligaciones muy progresistas de entrenamiento y educación; la primera aplica no sólo a funcionarios sino a la sociedad civil, y la segunda se impone en universidades y escuelas.

2.2.5 MÉXICO

Las libertades de expresión, de escribir y de publicar fueron recogidas, reconocidas y protegidas desde los inicios del derecho constitucional mexicano (CARPIZO – VILLANUEVA 2001: 79). Así, el artículo 29 de los Elementos Constitucionales de 1811 elaborados por Ignacio López Rayón declara:

> "Habrá una absoluta libertad de imprenta en puntos puramente científicos y políticos, con tal que estos últimos observen las miras de ilustrar y no zaherir las legislaciones establecidas" (CÁMARA DE DIPUTADOS DEL CONGRESO DE LA UNIÓN 1985: 6).

El derecho a la información y la libertad de expresión está regulado en México principalmente por las siguientes disposiciones:

- La Constitución en sus artículos 6 y 7.
- Leyes y decretos, entre los que se puede mencionar:
  - La Ley de Imprenta
  - La Ley Federal de Radio y Televisión
  - La Ley de Vías Generales de Comunicación
  - La Ley Federal de Cinematografía
  - La Ley Federal de Telecomunicaciones
  - El Reglamento sobre Publicaciones y Revistas Ilustradas
  - El reglamento del Servicio de Televisión por Cable

En este trabajo abordaremos brevemente la evolución del derecho a la información y expresión en México, desde el campo jurídico y jurisprudencial principalmente, teniendo como delimitación temporal a partir del año 1977, en que se incorporó el derecho a la información como tal, en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

❖ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

La discusión en el Congreso en torno al derecho a la información en 1977, se dio muy de la mano a la de las reformas electorales, debido al contenido y concepción que se le dio al derecho fundamental, que acarrearió una serie de problemas.

Los debates se suscitaban en el sentido de que los medios de comunicación debían cumplir con su función de informar correctamente acerca de los temas políticos; así como que los partidos políticos debían tener acceso a tiempos en dichos medios.

En este contexto, la Reforma del Estado –dentro de la que se insertó la adición al artículo 6º constitucional- incluyó una serie de reformas a 17 artículos constitucionales, contemplando los siguientes aspectos:

> "A los partidos políticos se les reconocía como instituciones de interés público, y se establecía el registro condicionado para que surgieran nuevas organizaciones de esa índole; se creaba una nueva autoridad electoral, en donde participarían los partidos; en la calificación de las elecciones se abría la posibilidad para que interviniera la Suprema Corte; la Cámara de Diputados tendría legisladores de representación proporcional electos en cinco listas plurinominales y esa modalidad también existiría en los Congresos de los estados; los partidos políticos tendrían derecho a acceder a los medios de comunicación" (TREJO 2008: 91).

Interior CS6.indd 80 08/12/2013 18:39:04

El presidente López Portillo comentaba sobre esta reforma: "La diversidad de opiniones expresadas de manera regular por los partidos políticos, en medios tan importantes como son la radio y la televisión, sumadas a las de otras fuentes generadoras de información, contribuirán a que ésta sea más objetiva y a que la opinión pública, al contar con una mayor variedad de criterios y puntos de vista, esté mejor integrada" (Citado por PONCE 2005: 3).

Como se puede observar, el sentido con el que se reformaría el artículo sexto más tarde, iba más tendiente a garantizar el acceso a los medios de comunicación, específicamente por parte de los partidos políticos, con el objeto de que difundieran sus plataformas políticas en tiempos electorales.

El artículo sexto que, como recordamos, a partir de la Constitución de 1917 consagraba la libertad de expresión únicamente, fue adicionado en los siguientes términos:

> "La manifestación de las ideas no será objeto de ninguna inquisición judicial o administrativa, sino en el caso de que ataque la moral, los derechos de tercero, provoque algún delito o perturbe el orden público; **El derecho a la información será garantizado por el Estado**".

Es decir, se le agregó un enunciado que visto objetivamente, quedó totalmente ambiguo, ya que podía decir mucho o poco a la vez, cuestión que los propios legisladores justificaron argumentando que podía originar la crítica de que no se precisa lo que debe entenderse por "derecho a la información", ni a quien correspondía su titularidad, ni los medios legales que hará valer el Estado para hacerlo respetar. Además propusieron los siguientes aspectos para cuando llegara el momento de realizar las leyes reglamentarias:

a) Definir a la radiodifusión como servicio público;
b) Regular contenidos de los medios electrónicos;
c) Creación de una autoridad estatal autónoma para regular a los medios, y
d) Reglas para el desarrollo de las nuevas tecnologías de la comunicación.

Propuestas muy atinadas y acordes con esos tiempos en que comenzaba el gran desarrollo de los medios de comunicación. Sin embargo, sus planteamientos no fueron tomados con la seriedad que ameritaban.

Trejo Delarbre (2008), descubre en los debates del 77 tres posturas respecto al derecho a la información: una de ellas lo concebía exclusivamente como la posibilidad de los partidos políticos para acceder a los medios de comunicación, otorgándole la connotación de garantía social. Otra postura consideraba que el derecho a la información consistía en el derecho de los ciudadanos a recibir información y por tanto, el correlativo deber del Estado a informar. Finalmente, una más en el Legislativo, que consistía en considerar que era necesario regular a los medios de comunicación, otorgando al derecho a la información un carácter de garantía social.

Una vez aprobada la reforma en el Legislativo de la Unión, pasó a las legislaturas de los Estados, en donde también se aprobó, por lo que se publicó en el Diario Oficial de la Federación el 6 de diciembre de 1977. Así tenemos que desde esa fecha hasta la actualidad quedó casi intocable este enunciado del artículo sexto. Principalmente por los intereses de los medios de comunicación a que pudieran trastocarse sus beneficios, o bien, por el temor del gobierno a que se le exigiera cumpliera con las obligaciones que le corresponden en

Interior CS6.indd 81 08/12/2013 18:39:04

función de este derecho fundamental. Empero, hubo varios pero fallidos intentos por reglamentar al precepto constitucional sin que ninguno llegara a cuajar por completo.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación se pronuncia por primera vez respecto al derecho a la información, en el año de 1983, gracias a un amparo promovido por el reconocido constitucionalista mexicano Ignacio Burgoa. Empero, el pronunciamiento de la Corte no se dio con la profundidad y precisión que se esperaba. Además, el Tribunal concluye con lo siguiente respecto a la naturaleza del derecho humano tratado:

a) Que el derecho a la información es una garantía social, correlativa a la libertad de expresión, que se instituyó con motivo de la llamada Reforma Política, y que consiste en que el Estado permita el que, a través de los diversos medios de comunicación, se manifieste de manera regular la diversidad de opiniones de los partidos políticos.
b) Que la definición precisa del derecho a la información queda a la legislación secundaria; y
c) Que no se pretendió establecer una garantía individual consistente en que cualquier gobernado, en el momento en que lo estime oportuno, solicite y obtenga de órganos del Estado determinada información.

Esto no quiere decir que las autoridades se eximan de su obligación constitucional y legal de informar en la forma y términos en que la constitución y la ley lo establezcan, pero tampoco supone que los gobernados tengan un derecho frente al estado para obtener información en los casos y a través de los sistemas no previstos en las normas relativas.

Vemos, entonces, que la Sala consideraba que el derecho a la información no podia ser oponible frente al Estado en la vertiente del derecho de acceso a la información. No lo concibe como una garantía individual, lo que resulta paradójico, ya que el enunciado "el derecho a la información será garantizado por el Estado" se encuentra en el artículo sexto, incluido en el título referente a las garantías individuales.

Es evidente también que dicha Sala no retomó para el análisis del caso los documentos internacionales que para ese entonces había firmado México y que incluso ya formaban parte del sistema jurídico mexicano por haber sido ratificados por el Senado, lo que nos sorprende aún más.

Respecto a esta resolutoria, Burgoa hizo algunos comentarios que es oportuno señalar:

> "Eliminan el derecho a la información como garantía de todo gobernado en lo particular, pues a éste no lo reputan titular del mismo, ya que su definición y ejercicio lo condicionan a la legislación ordinaria, cuya ausencia lo hace totalmente nugatorio. Por consiguiente, la declaración implicada en el invocado precepto constitucional, en el sentido de que el Estado garantizará tal derecho, es francamente utópica o ilusoria, pues ningún órgano estatal está obligado a informar nada a ningún particular según la opinión de la Sala Administrativa de la Suprema Corte" (Citado por PONCE, 2005:5).

Después de esta intervención un tanto cuanto desafortunada del máximo tribunal del país en materia de derecho a la información, el tema no volvió a tocarse por esta institución, sino hasta que posteriormente, en el año 1996 la Suprema Corte, a petición del Ejecutivo[59], por fin se avoco a llevar a cabo un estudio mucho más profundo, llegando a conclusiones interesantes que enseguida retomaremos.

59 Fue mediante la resolución LXXXIX/96, a raíz del caso conocido como "La matanza de Aguas Blancas", en donde campesinos del estado de Guerrero que se dirigían a una manifestación, son emboscados y asesinados por la policía judicial y la motorizada.

Interior CS6.indd 82 08/12/2013 18:39:05

Después de los hechos, el gobierno del estado de Guerrero difundió rumores e informaciones falsas sobre lo ocurrido, sosteniendo que los policías únicamente se defendieron de las supuestas agresiones de los campesinos. Por la enorme manipulación de la información que hubo en este caso, la Corte establece que el derecho a la información se encuentra estrechamente vinculado con el derecho a conocer la verdad, que exige que las autoridades se abstengan de dar a la comunidad información manipulada, incompleta o falsa, so pena de incurrir en violación grave a las garantías individuales en los términos del artículo 97 constitucional.

Esta resolución motivó una tesis jurisprudencial, en donde el máximo tribunal establece su postura en el siguiente sentido:

a) Del análisis acerca de su creación en el texto constitucional se destaca que "esa garantía está estrechamente vinculada con el respeto de la verdad".
b) Este derecho es básico "para el mejoramiento de una conciencia ciudadana que contribuirá a que ésta sea más enterada, lo cual es esencial para el progreso se nuestra sociedad".
c) Las autoridades están obligadas a entregar a la población información completa y verídica "para poder participar libremente en la formación de la voluntad general".

Es de resaltar que en esta ocasión la Corte interpretó de manera más integral al derecho a la información, no sólo como garantía individual reconocida por nuestro sistema jurídico, sino también como un derecho humano consagrado en diversos textos internacionales vinculantes para México. Los elementos de los que se allegaron para su debate fueron mucho más completos y acordes con los tiempos que se vivían en esa época.

Respecto a esta postura fijada por el Poder Judicial de la Federación, se suscitaron una serie de nuevos debates en torno al tema en los años 1999 y 2000, con el objeto de profundizar aún más y ampliar los alcances del derecho fundamental a la información, motivados por una serie de amparos resueltos en esos años. De las conclusiones a las que se llegaron en ese momento, destacamos las siguientes: "encontramos que en nuestro ordenamiento jurídico el derecho a la información sí reviste la naturaleza jurídica de una garantía individual, que específicamente consiste en:

a) La veracidad, entendida como el contenido veritativo de la información, esto es, que debe ser cierta y verdadera;
b) La oportunidad, entendida en el sentido de que la información debe ser proporcionada en el tiempo debido y razonable, a partir de que es requerida;
c) La publicidad, que implica que toda aquella información que satisfaga el carácter de pública, por cuanto hace al contenido de la misma, debe ser hecha del conocimiento de cualquier solicitante; y
d) La privacidad, que constituye una limitante al anterior requisito, en el sentido de que existe determinada información que sólo puede ser proporcionada a quien tenga un interés legítimo (diverso a la acepción de interés jurídico), por el hecho de que incide en aspectos privados de los gobernados".

Interior CS6.indd 83 08/12/2013 18:39:05

Otra de las tesis jurisprudenciales que ampliaron el sentido del derecho a la información es la identificada con el número XLV/2000, misma que hace referencia a que "la Suprema Corte interpretó originalmente el artículo sexto como garantía de los partidos políticos, ampliando posteriormente ese concepto de garantía individual y a la obligación del Estado a informar verazmente", por lo que se sintetizan los criterios antes emitidos, tanto los de 1983 como los de 1996. Mientras tanto, varios grupos de la sociedad civil empezaron a interesarse en el tema y propiciaron diversos foros de debate con el objeto de llamar la atención del Legislativo para que se entrara a la discusión y la realización de iniciativas tendientes a propiciar el ejercicio y respeto del derecho a la información en el país. Resultado de todo este empuje por parte de la sociedad, en 2002 se aprobaría la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, que vendría a regularlo correspondiente al derecho de acceso a la información pública gubernamental.

Esta ley se enarboló como una de las "victorias democráticas" que se habían alcanzado después de que en el 2000 ganara la Presidencia de la República el partido de derecha Acción Nacional, poniendo fin a la larga etapa de ochenta años de gobiernos priístas.

El propósito de dicha ley era definir algunas cuestiones tales como lo que se iba a considerar información pública, los sujetos obligados a proporcionarla, los tiempos y los motivos para la reserva y la clasificación de información, entre otras cuestiones que han suscitado debate hasta la fecha, pero cuyo estudio sería materia para otra investigación. Empero, con ésta y otras legislaciones se cayó en un discurso de supuesta "renovación democrática", en donde quiso considerarse al acceso a la información pública como sinónimo del derecho a la información, siendo que su contenido esencial, de acuerdo con la interpretación doctrinal y legislativa nacional, pero sobre todo internacional, es mucho más amplia.

Se estableció, como organismo encargado de la vigilancia y difusión del derecho de acceso a la información, al Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (IFAI), que desde su creación ha causado polémica por la designación por parte del ejecutivo de sus comisionados, así como de los criterios para la clasificación y reserva de la información.

Con el "auge" del derecho de acceso -confundido conceptualmente con el derecho a la información- se pugnó por la constitucionalización del mismo, cayendo en el puesto contrario a los legisladores del 77 que fueron demasiado escuetos al consagrar el derecho a la información. Ahora se pretendía "no dejar ninguna duda" acerca del contenido del acceso a la información. Como lo menciona Trejo Delarbre: "esa interpretación del derecho seguía padeciendo la pobreza que durante tres décadas se le impuso a ese concepto. Cuando en 1977 fue incorporado a la Constitución, el derecho a la información careció de tantas precisiones que cada quien lo entendió como quiso y pudo" (TREJO: 114). Pero además, se redujo considerablemente su sentido, dejando fuera a las facultades de recibir y difundir información, con sus respectivas obligaciones correlacionadas.

Todo este proceso de reforma se dio en el año 2007, por lo que una vez aprobada la iniciativa, dicho numeral quedó consagrado el 20 de julio, en los siguientes términos: La manifestación de las ideas no será objeto de ninguna inquisición judicial o administrativa, sino en el caso de que ataque a la moral, los derechos de tercero, provoque algún delito, o perturbe el orden público; el derecho a la información será garantizado por el Estado.

Interior CS6.indd 84 08/12/2013 18:39:05

Para el ejercicio del derecho de acceso a la información, la Federación, los Estados y el Distrito Federal, en el ámbito de sus respectivas competencias, se regirán por los siguientes principios y bases:

> "I. Toda la información en posesión de cualquier autoridad, entidad, órgano y organismo federal, estatal y municipal, es pública y sólo podrá ser reservada temporalmente por razones de interés público en los términos que fijen las leyes. En la interpretación de este derecho deberá prevalecer el principio de máxima publicidad.
>
> II. La información que se refiere a la vida privada y los datos personales será protegida en los términos y con las excepciones que fijen las leyes.
>
> III. Toda persona, sin necesidad de acreditar interés alguno o justificar su utilización, tendrá acceso gratuito a la información pública, a sus datos personales o a la rectificación de éstos.
>
> IV. Se establecerán mecanismos de acceso a la información y procedimientos de revisión expeditos. Estos procedimientos se sustanciarán ante órganos u organismos especializados e imparciales, y con autonomía operativa, de gestión y de decisión.
>
> V. Los sujetos obligados deberán preservar sus documentos en archivos administrativos actualizados y publicarán a través de los medios electrónicos disponibles, la información completa y actualizada sobre sus indicadores de gestión y el ejercicio de los recursos públicos.
>
> VI. Las leyes determinarán la manera en que los sujetos obligados deberán hacer pública la información relativa a los recursos públicos que entreguen a personas físicas o morales.
>
> VII. La inobservancia a las disposiciones en materia de acceso a la información pública será sancionada en los términos que dispongan las leyes".

En esta reforma, se hace una especie de síntesis de lo contenido en la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, por lo que entonces resultaba innecesario que se redactara con tal amplitud en el texto constitucional lo relativo al acceso a la información, máxime porque siguió sin definirse correctamente al derecho a la información.

Hay que resaltar que esta adición, por lo menos, tiene la virtud de ampliar el simple enunciado "el derecho a la información será garantizado por el Estado", al reconocer que este derecho comprende uno más relativo al acceso a la información pública, que podemos encuadrar dentro de la facultad de investigar informaciones, ideas u opiniones, de conformidad con lo que señalan la Declaración Universal de los Derechos Humanos, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, así como la Carta de la OEA, entre otros documentos de carácter internacional.

◊ Pactos y Tratados Internacionales

México tiene firmados y ratificados estos documentos que le dan vida a nuestro marco jurídico nacional gracias a lo dispuesto por el artículo 133 de la Carta Magna, como ya hemos venido señalando. Por ello, consideramos que hubiera sido más propicio que se reconocieran las tres facultades del derecho a la información, acorde con lo que marcan estos textos internacionales, tal como lo han hecho una buena parte de los países en el mundo y no reconocer únicamente un pequeño aspecto del derecho.

Beatriz Solís expresa su opinión más o menos en el mismo sentido que nosotros señalamos, ya que considera:

Interior CS6.indd 85 08/12/2013 18:39:05

> "Nadie que esté inmerso en los debates relacionados con la transparencia y el acceso a la información puede estar en contra de una propuesta que eleve estos tópicos al máximo ordenamiento jurídico de nuestro país, sin embargo, para todos los que hemos insistido en una verdadera reforma integral al derecho a la información en México, vemos como desafortunada esta iniciativa, en virtud del trasfondo político que implícitamente se observa en los discursos de todos los actores involucrados, con lo cual nuevamente se demuestra que a cada uno de ellos sólo les interesa resguardar su 'pedazo de parcela"[60].

Pero además, hace algunos comentarios en relación con las inconsistencias jurídicas que presenta la reforma, bajo los siguientes argumentos:

> "Si como lo dice la iniciativa en su exposición de motivos, la misma "pretende fortalecer y garantizar en todo el país, el ejercicio del derecho a la información pública", habría que preguntarse si una pretensión tan limitada -regular sólo una parte del derecho constitucional a que se refiere la última parte del artículo 6º de nuestra Carta Magna- es suficiente para satisfacer las necesidades de una sociedad democrática y asegurarle a sus ciudadanos un marco normativo que garantice las libertades que componen el derecho a la información".

Por si fuera poco, meses después se llevó a cabo otra reforma constitucional a nuestro artículo sexto, incorporándosele, muy al estilo de los legisladores del 77, un enunciado al primer párrafo de dicha disposición, mismo que reza:

> "La manifestación de las ideas no será objeto de ninguna inquisición judicial o administrativa, sino en el caso de que ataque a la moral, los derechos de tercero, provoque algún delito, o perturbe el orden público; el derecho de réplica será ejercido en los términos dispuestos por la ley. El derecho a la información será garantizado por el Estado".

Se puede observar que esta reforma que incorpora al derecho de réplica fue adicionada casi a fuerza, ya que viene a ser un parche más al de por sí ya muy manoseado artículo sexto. El derecho de réplica quedó bastante ambiguo y deja a la legislación secundaria su definición y alcances, cosa que hasta la fecha no se ha podido concretar. Además, hubiera sido mejor que se incorporara en el artículo séptimo, que consagra a la libertad de imprenta; ya que de acuerdo a criterios emitidos por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, amplía sus efectos a otros medios de comunicación además de los impresos, en virtud que el derecho de réplica se ejercerá por informaciones difundidas en los mismos, por lo cual, hubiera quedado mejor situado en ese artículo.

Estas dos últimas reformas al artículo sexto se dieron de la mano con otra realizada al artículo 16 constitucional, que contiene el principio de seguridad jurídica, al que se le agregó lo siguiente:

> "Toda persona tiene derecho a la protección de sus datos personales, al acceso, rectificación y cancelación de los mismos, así como a manifestar su oposición, en los términos que fije la ley, la cual establecerá los supuestos de excepción a los principios que rijan el tratamiento de datos, por razones de seguridad nacional, disposiciones de orden público, seguridad y salud públicas o para proteger los derechos de terceros".

60 El artículo puede consultarse en el sitio web de la Asociación Mexicana de Derecho de la Información: Disponible en: http://www.amedi.org.mx/spip.php?article98

Interior CS6.indd 86 08/12/2013 18:39:05

Quiere decir que se elevó a rango constitucional la protección de datos personales, en un artículo que si bien ya contenía la protección de la vida privada, está más enfocado a proteger al ciudadano de las injerencias ilegales en ese ámbito por parte de la autoridad.

Consideraciones finales

Las reformas realizadas en el 2007, así como la primera en 1977, son reformas meramente legalistas, que no van al fondo de la protección de un derecho humano de tal envergadura como el que tratamos, ya que en cada uno de los párrafos adicionados se deja al arbitrio de las leyes reglamentarias, secundarias, o simplemente a las "leyes" su definición y alcances, lo que nos deja a final de cuentas, en la misma incertidumbre que antes de su adición.

Es lamentable que los organismos e instituciones que deberían pugnar por su reconocimiento pleno sean los mismos que construyan las barreras para su comprensión por parte de la población, que sean ellos los que en aras de conservar su "autoridad" sobre la materia permitan una reforma deficiente y limitada.

Reducir el derecho a la información al reconocimiento del derecho de acceso a la información es, como decía Burgoa, coartar al mismo derecho, es decir, negar su existencia en toda su complejidad. Es querer limitar el ejercicio de un derecho tan amplio a simplemente una pequeña parte.

Es también deplorable que no se haya dado voz y oídos a diferentes expresiones en torno al tema y se recurra a aquellos "expertos" que de antemano se sabe estarán de acuerdo con las posturas planteadas oficialmente. Asimismo se pasó por alto los documentos internacionales que aunque también imperfectos, logran incorporar de manera un poco más completa al derecho a la información.

Interior CS6.indd 87 08/12/2013 18:39:06

2.2.6 PERÚ

La Constitución Política de 1993 del Perú ha sido muy clara en reconocer los derechos fundamentales comunicativos a través del artículo 2, inciso 4:

> "A las libertades de información, opinión, expresión y difusión del pensamiento mediante la palabra oral o escrita o la imagen, por cualquier medio de comunicación social, sin previa autorización ni censura ni impedimento algunos, bajo las responsabilidades de la ley".

Esta norma debe ser leída e interpretada en concordancia con diferentes instrumentos de protección internacional de los derechos humanos. Nos referimos al Artículo 13 de la Convención Americana de Derechos Humanos, al artículo 19 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos[61], al artículo IV de la Declaración Americana de Derechos Humanos[62] y al artículo 19.2 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

La naturaleza del derecho a la expresión e información en el ámbito jurídico peruano, es señalada en la STC 0905-2001-AA, básicamente a través de su fundamento 9[63]:

> "(...) Mientras que la libertad de expresión garantiza que las personas (individual o colectivamente consideradas) puedan trasmitir y difundir libremente sus ideas, pensamientos, juicios de valor u opiniones, la libertad de información, en cambio, garantiza un complejo haz de libertades, que, conforme enuncia el artículo 13º de la Convención Americana de Derechos Humanos, comprende las libertades de buscar, recibir y difundir informaciones de toda índole verazmente.
>
> Así, mientras que con la libertad de expresión se garantiza la *difusión* del pensamiento, la opinión o los juicios de valor que cualquier persona pueda emitir, la libertad de información garantiza el acceso, la búsqueda y la difusión de hechos noticiosos o, en otros términos, la información veraz. Por su propia naturaleza, los juicios de valor, las opiniones, los pensamientos o las ideas que cada persona pueda tener son de naturaleza estrictamente subjetivas y, por tanto, no pueden ser sometidos a un test de veracidad; a diferencia de lo que sucede con los hechos noticiosos, que, por su misma naturaleza de datos objetivos y contrastables, sí lo pueden ser".

Menciona César Landa (2010: 86), que desde el punto de vista de la teoría institucional, ambos derechos fundamentales "*cuentan con un ámbito subjetivo de protección conjuntamente con uno objetivo*" (LANDA 2010: 87), el cual fue reconocido mediante STC 2262-2004-HT/TC, en su fundamento 3:

> "(...) ambos derechos tienen un sólido sustento democrático, e incluso se han propuesto garantías para que la injerencia a su ejercicio sea lo más limitada posible".

Es decir, las libertades comunicativas del discurso tienen una doble dimensión -individual y social-. Siendo la primera expresada en el derecho "*que nadie pueda ser arbitrariamente menoscabado o impedido*

61 Artículo 19.- Todo individuo tiene derecho a la libertad de opinión y de expresión; este derecho incluye el de no ser molestado a causa de sus opiniones, el de investigar y recibir informaciones y opiniones, y el de difundirlas, sin limitación de fronteras, por cualquier medio de expresión".

62 Artículo IV: Toda persona tiene derecho a la libertad de investigación, de opinión y de expresión y difusión del pensamiento por cualquier medio.

63 EXP. N.° 0905-2001-AA/TC. En: http://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2002/00905-2001-AA.html

Interior CS6.indd 88 08/12/2013 18:39:06

de manifestar su propio pensamiento, y en el derecho a utilizar cualquier medio apropiado para difundir la información y hacerla llegar al mayor número de destinatarios". Y la segunda (de contenido institucional), en el derecho a "*garantizar el intercambio de ideas e informaciones entre las personas, implicando también el derecho de todas a conocer opiniones, relatos o noticias*".

En el ámbito nacional esta doble dimensión también se encuentra ratificado en el fundamento 3 de la STC 01139-2005-AA:

> "Se considera que los derechos de información y a la libertad de prensa previstos en el artículo 2, inciso 4, de la Constitución, ocupan un lugar preferente en nuestro ordenamiento constitucional, pues juega un papel importante en el desarrollo de la autonomía y libertad de las personas y constituye un pilar fundamental de la democracia participativa. En dicho precepto se protegen no sólo la facultad de difundir y expresar opiniones e ideas (libertad de expresión), sino también la posibilidad de buscar, recibir y difundir información de toda índole (derecho a informar y ser informado).

Es decir, las libertades informativas son, "(...) *al tiempo que derechos subjetivos, garantías institucionales del sistema democrático constitucional. Además, en tanto permiten la plena realización del sistema democrático, tienen la condición de libertades preferidas y, en particular, cuando su ejercicio permite el debate sobre la cosa pública"*[64]*.*

a) Sobre el derecho a la información

El *derecho a la información* es un derecho fundamental reconocido en el artículo 2, inciso 4 de la Constitución, y que no solo tiene como titulares a quienes emiten o transmiten las noticias o datos, sino también a toda la población en tanto la capacidad que tienen de recibirlos. Es decir, comprende dos aspectos: el derecho a recibir libremente toda clase de información (acceso a datos), y el derecho a brindar información a otros[65].

Según la Sentencia del Tribunal Constitucional STC 00905-2001-AA, en su fundamento 11, ambas dimensiones de la libertad de información no sólo protegen para la primera dimensión, el derecho subjetivo de ser informado o de acceder a las fuentes de información, sino, al mismo tiempo, garantiza el derecho colectivo de ser informados, en forma veraz e imparcial, protegiéndose de ese modo el proceso de formación de la opinión pública y, en consecuencia, no sólo al informante, sino también a todo el proceso de elaboración, búsqueda, selección y confección de la información. La segunda dimensión se corresponde como "*la garantía de que el sujeto portador de los hechos noticiosos pueda difundirla libremente*". El objeto protegido, en tal caso, es la *comunicación libre*, tanto la de los hechos como la de las opiniones.

Finaliza este fundamento resaltando que:

> "(...) tratándose de hechos difundidos, para merecer protección constitucional, requieren ser veraces, lo que supone la asunción de ciertos deberes y responsabilidades delicadísimas por quienes tienen la condición de sujetos informantes, forjadores de la opinión pública"[66].

64 Sentencia del TC recaída en el exp. Nº 0905-2001-AA/TC, f.j. 13.

65 César Landa plantea que "es así como aparece la titularidad del ámbito pasivo (receptor) del derecho a la información".

66 En: http://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2002/00905-2001-AA.html

Interior CS6.indd 89 08/12/2013 18:39:06

Al respecto, Perla Anaya señala que ambos atributos se relacionan con "el desarrollo de la vida política", pues constituyen la matriz única del sistema democrático y como instrumentos fundamentales de control gubernamental (PERLA 2003: 105).

En relación con el contenido de la libertad de información es preciso distinguir dos ámbitos o componentes: El principal componente de su ejercicio es el ámbito positivo-activo, léase la posibilidad de difundir las noticias. Sin embargo, no es el único, también se ha reconocido la existencia de un ámbito negativo-pasivo, relacionado con la capacidad de las personas de recibir informaciones (como puede ser leer un periódico o ver televisión). Esta última, se refiere a la capacidad de la persona de poder acceder a la información que la considere necesaria en tanto es parte básica de su desarrollo personal y de su calidad de ciudadano[67].

Pero no cualquier información tiene cobertura constitucional en el ejercicio de la libertad de información. Esta está condicionada a que la información sea veraz. Como señala el TC, este es el elemento constitutivo del derecho a la información y lo que le da sentido, la veracidad de lo que se manifiesta. Es decir, no una verdad inobjetable e incontestable, sino más bien a una actitud adecuada de quien informa en la búsqueda de la verdad, respetando lo que se conoce como el deber de diligencia, y a contextualizarla de manera conveniente; es decir, se busca amparar la verosimilitud de la información[68].

Esta exigencia de veracidad fue registrada en una sentencia del año 2001[69], en donde se señaló que la libertad de información garantiza el acceso, la búsqueda y la difusión de hechos noticiosos o, en otros términos, la información veraz. Sin embargo, bien sabemos que no todo puede ser evaluado y analizado desde el prisma de la veracidad. Por su propia naturaleza, los juicios de valor, las opiniones, los pensamientos o las ideas que cada persona pueda tener son de naturaleza estrictamente subjetivas y, por tanto, no pueden ser sometidos a un test de veracidad, a diferencia de lo que sucede con los hechos noticiosos, que, por su misma naturaleza de datos objetivos y contrastables, sí lo pueden ser[70].

Ciertamente el ejercicio del derecho a la información no es libre ni irrestricto; por el contrario, está sujeto a ciertos condicionamientos que deben ser respetados dentro de un Estado democrático y social de derecho. Esto lo tiene muy claro el TC. Sólo así, con los límites que se deben encontrar en la propia Constitución, el derecho a la información podrá convertirse en la piedra angular de la democracia[71].

Sin embargo, en vista que la libertad de información no es absoluta, cabe que el ciudadano pueda ejercer contra los hechos erróneamente citado por los medios, el mecanismo no judicial del *derecho a la rectificación*, o de respuesta" (estipulado en el Art. 14 del Pacto de San José). Para atender estos reclamos algunas empresas periodísticas han instituido la *función del defensor del lector*".

Finalmente hay que anotar que el "*habeas data* es la acción judicial de garantía constitucional, disponible para los casos de violación del derecho de y a la información" (PERLA ANAYA 2003: 107).

67 Sentencia del TC recaída en el exp. Nº 3619-2005-HD/TC, f.j. 10.

68 Sentencia del TC recaída en el exp. Nº 6712-2005-HC/TC, f.j. 35.

69 STC 0905-2001-AA/TC, F. 9.

70 Ibídem.

71 STC 6712-2005-HC/TC, F. 36.

Interior CS6.indd 90 08/12/2013 18:39:06

b) La libertad de expresión

Sobre la protección del derecho a la libertad de expresión, si bien la Constitución señala, en su artículo 2°, inciso 4, la existencia de las libertades de información, opinión, expresión y difusión del pensamiento, en realidad, existen solamente dos derechos fundamentales en juego: a la expresión y a la información. Respecto a la expresión, esta se refiere a la capacidad de recibir los puntos de vista personales del emisor que, en tanto son opinables, requieren un carácter básico de congruencia entre lo que se busca señalar y lo que finalmente se declara públicamente[72]. Es decir, garantiza que las personas (individual o colectivamente consideradas) puedan trasmitir y difundir libremente sus ideas, pensamientos, juicios de valor u opiniones[73].

En ese sentido, la *libertad de expresión* en la legislación peruana radica en la posibilidad de utilizar cualquier forma de exteriorización de las ideas y de la creatividad:

> "(...) es la libertad de estilo de la persona o del medio, a la que cabe contraponer en resguardo de otra persona y de la sociedad algunas restricciones (...) Sin embargo, las reclamaciones sólo pueden plantearse luego de que el acto comunicativo se ha realizado sin censura previa" (PERLA ANAYA 2003: 106).

La Corte IDH reconoce la doble dimensión de la libertad de expresión. Según ellos, tiene una dimensión individual y una dimensión social, a saber: ésta requiere, por un lado, que nadie sea arbitrariamente menoscabado o impedido de manifestar su propio pensamiento y representa, por tanto, un derecho de cada individuo; pero implica también, por otro lado, un derecho colectivo a recibir cualquier información y a conocer la expresión del pensamiento ajeno. Como podemos ver, se parece muchísimo a la doble dimensión de los derechos fundamentales antes referida.

Precisa la Corte IDH que la primera dimensión individual de la libertad de expresión *"no se agota en el reconocimiento teórico del derecho a hablar o escribir, sino que comprende además, inseparablemente, el derecho a utilizar cualquier medio apropiado para difundir el pensamiento y hacerlo llegar al mayor número de destinatarios"*[74]. Agrega la Corte IDH que la expresión y la difusión de pensamientos e ideas son indivisibles, de modo que una restricción de las posibilidades de divulgación representa directamente, y en la misma medida, un límite al derecho de expresarse libremente[75].

Por otro lado, la dimensión social de la libertad de expresión –según la Corte IDH- se entiende como:

> "un medio para el intercambio de ideas e informaciones entre las personas; comprende su derecho a tratar de comunicar a otras sus puntos de vista, pero implica también el derecho de todos a conocer opiniones, relatos y noticias vertidas por terceros. Para el ciudadano común tiene tanta importancia el conocimiento de la opinión ajena o de la información de que disponen otros como el derecho a difundir la propia"[76].

Señala Ruiz Molleda al respecto que *"(...) no se trata que una dimensión sea más importante que otra, ambas dimensiones tienen la misma importancia, ambas dimensiones poseen igual importancia y deben ser*

72 STC 10034-2005-AA, F. 16.

73 STC 0905-2001-AA/TC, F. 9.

74 Caso Ricardo Canese, párr. 78.

75 Ibídem.

76 Ibídem, párr. 79.

Interior CS6.indd 91 08/12/2013 18:39:06

garantizadas plenamente en forma simultánea para dar efectividad total al derecho a la libertad de pensamiento y de expresión en los términos previstos por el artículo 13 de la Convención" (RUIZ MOLLEDA 2013).

Asimismo, la Convención Americana, en el inciso 2 del referido artículo 13 de la Convención, prevé la posibilidad de establecer restricciones a la libertad de expresión, que se manifiestan a través de la aplicación de responsabilidades ulteriores por el ejercicio abusivo de este derecho, las cuales no deben de modo alguno limitar, más allá de lo estrictamente necesario, el alcance pleno de la libertad de expresión y convertirse en un mecanismo directo o indirecto de censura previa[77].

Para la Corte IDH, la necesidad y la legalidad de las restricciones a la libertad de expresión, fundadas en el artículo 13.2 de la Convención Americana, dependerá de que estén orientadas a satisfacer un interés público imperativo[78].

Observa la Corte que entre varias opciones para alcanzar ese objetivo, debe escogerse aquélla que restrinja en menor escala el derecho protegido. En consecuencia, no es suficiente que se demuestre, por ejemplo, que la ley cumple un propósito útil u oportuno; para que sea compatible con la Convención; las restricciones deben además justificarse según objetivos colectivos que, por su importancia, preponderen claramente sobre la necesidad social del pleno goce del derecho que el artículo 13 garantiza y no limiten más de lo estrictamente necesario el derecho proclamado en dicho artículo.

En definitiva, lo que la Corte establece es que la restricción debe ser proporcional al interés que la justifica y ajustarse estrechamente al logro de ese legítimo objetivo, interfiriendo en la menor medida posible en el efectivo ejercicio del derecho a la libertad de expresión.

c) Sobre el derecho a acceder a la información

La Constitución Peruana de 1993 también garantiza el derecho de acceder a la información que está en manos de entidades pública. La garantía estipula que no necesitan darse razones para solicitar información sino que se limita a la información 'requerida'. La Constitución también brinda amplia protección al "secreto bancario y la reserva tributaria", así como información privada y familiar[79].

La Ley de Transparencia y Acceso a Información Pública, adoptada en agosto del 2002, que hace efectiva en legislación esta garantía constitucional, no se limita a la información requerida[80]. Sin embargo, fue criticada, en particular por su muy amplio régimen de excepciones, y también fue sometida a un cuestionamiento jurídico por la Defensoría del Pueblo[81]. Como resultado, se enmendó la Ley en febrero del 2003, al poco tiempo de su entrada en vigencia, para ayudar a abordar estas inquietudes.

La Ley peruana del derecho a la información según informe de la UNESCO, "es progresista e incluye todas las características clave requeridas para dar vigencia al derecho a la información de conformidad con el principio de la transparencia máxima" (FUENMAYOR 2004: 105). En algunas áreas, sus disposiciones son

77 Caso Ricardo Canese, párr. 95.

78 Ibídem, párrar. 96.

79 Véanse el artículo 2, inciso 5 y 6 de la Constitución Política del Perú de 1993.

80 Ley N 27.806. Disponible en: http://www.justiceinitiative.org/db/resource2/fs/?file_id=15210.

81 Véase el Comité para Proteger a Periodistas. Ataques contra la Prensa 2002. En: http://www.cpj.org/

Interior CS6.indd 92 08/12/2013 18:39:07

apropiadas pero algo breves, omitiendo algunos detalles que sí contienen otras leyes. Por otro lado, sus disposiciones sobre la divulgación proactiva de información son posiblemente las más detalladas de todas las Leyes de DI, particularmente con relación a la información financiera.

Esta ley claramente establece un derecho de acceso a la información que está en manos de entidades públicas. El Artículo 1 describe el propósito de la ley como "promover la transparencia de los actos del Estado" y regular el derecho a la información previsto en la Constitución. El Artículo 7 dispone que todo individuo tenga el derecho a solicitar y recibir información de las entidades públicas. El Artículo 3 apoya esto, disponiendo que toda la información que está en manos del Estado, aparte de la que está cubierta por las excepciones, se presume pública y que el Estado tiene la obligación de proporcionar información ante la respectiva solicitud, de conformidad con el "principio de publicidad". La Ley no amplía los detalles específicos sobre su propósito, más allá de estas declaraciones generales pero fuertes a favor de la apertura.

El Artículo 10 es la principal disposición que precisa el alcance de la información cubierta por la Ley de DI. Anota que las entidades públicas tienen la obligación de conceder información que tengan en "documentos escritos, fotografías, grabaciones, soporte magnético o digital, o en cualquier otro formato", pero únicamente si la información fue creada u obtenida por la entidad y está bajo su posesión o control.

Además, cualquier documentación financiada por el presupuesto público, en base a las decisiones de naturaleza administrativa, es información pública, incluyendo los registros de las reuniones oficiales. El Artículo 3 amplía esto disponiendo que todas las actividades y regulaciones de entidades públicas estén sujetas al principio de publicidad.

Señala también el Tribunal Constitucional mediante sentencia que:

> "El derecho de acceso a la información pública resultaría siendo ilusorio si el costo que se exige por la reproducción de la información representa un monto desproporcionado o ausente de un fundamento real. Ello ocasionaría el efecto práctico de una denegatoria de información y, con ello, lesivo de este derecho fundamental. Por tanto, este derecho puede también resultar afectado cuando el monto de reproducción exigido es desproporcionado o carece de fundamento real"[82].

Las excepciones al derecho de acceso se establecen en los Artículos 15-A-B y C de la Ley de derecho a la información. El Artículo 15 trata sobre la 'información secreta', en su mayoría información militar y de inteligencia; El Artículo 15-A trata sobre la 'información reservada', en su mayoría relacionada con el sistema judicial y policíaco; El Artículo 15-B trata la 'información confidencial', que incluye una gama de otros tipos de excepciones; y el Artículo 15-C condiciona estas excepciones.

Según el Artículo 15-C, los Artículos 15, 15-A, y 15-B proporcionan los únicos causales que pueden fundamentar la negación del acceso, no pueden ser revertidos por una "norma de menor escala" y deben interpretarse de manera restrictiva. Estas reglas generales son progresistas. Sin embargo, el Artículo 15-B (6) dispone una excepción para toda la información protegida por la legislación aprobada por el Congreso o la Constitución. El Artículo 15-B(2) va más allá, haciendo que sea confidencial la información protegida por las reglas legales en varias áreas, tales como la banca, los impuestos, y por el estilo5. Como resultado, la

82 Sobre el costo de la información. STC 01912-2007-HD, F. 4.

Interior CS6.indd 93 08/12/2013 18:39:07

Ley de DI no logra superar a las disposiciones del secreto contenidas no sólo en otras leyes aprobadas por el Congreso sino también reglas de menor orden jurídico.

d) Sobre la censura y la autorización previa

Como regla general, la censura estatal de las libertades comunicativas está proscrita. Sin embargo, como nada en el derecho es absoluto, existen casos donde el mismo ordenamiento impone límites y excepciones a la proscripción de la censura previa. Como señala el TC, atendiendo a la congruencia entre las normas constitucionales, es necesario que se fijen adecuadas limitaciones a la proscripción de censura previa[83].

Esta posición es asumida por el TC, y sustenta su posición así:

> "Pese a la restricción normativa de la Convención Americana y de la propia Constitución, un estudio sistemático de ambas, cuyo fin sea la búsqueda de un sentido de unidad y coherencia interna, permite aseverar que mientras estén en juego bienes jurídicos tutelados por las normas constitucionales, es imprescindible, en un Estado Democrático de Derecho, que los jueces puedan analizar con un criterio de conciencia jurídicamente amplio la posibilidad de control de un discurso que resulte perjudicial para la sociedad, en un caso concreto"[84].

Efectivamente, no se trata de una regla absoluta, pues existen supuestos donde las libertades informativas tienen que retroceder y ceder, ante -por ejemplo- la reserva de la investigación -reserva sumarial-, con el objeto de garantizar el derecho al honor, el derecho a la presunción de inocencia de la persona inculpada, la eficacia de las investigaciones[85] y de la propia justicia. En aquellos casos, está autorizada la reserva del sumario, y eso cuenta con cobertura legal y constitucional.

No son los únicos casos. Es también razonable y legítima esta restricción, por ejemplo, cuando estamos ante procesos de menores o ante delitos contra la libertad sexual. De otro lado, tampoco se trata de que las libertades informativas constituyan una "patente de corso" para difundir cualquier tipo de declaraciones, de manera impune y abusiva contra el honor y la buena reputación de las personas. El artículo 2 inciso 4 de la Constitución reconoce que los delitos cometidos por medio de la prensa y demás medios de comunicación social son sancionados por el Código Penal y se juzgan en el fuero común.

El TC se ha pronunciado sobre la tensión entre libertades comunicativas y la obligación de respeto a la reserva sumarial. Precisa el TC que:

> "este debe analizar la existencia, o no, de un riesgo claro e inminente a la independencia judicial. Así, se debe determinar si la suma del 'coste del valor de la pérdida social derivada de la restricción del discurso' con el 'valor del error judicial' es mayor o menor a los 'beneficios de la supresión', a fin de consentir el control previo del discurso. Es decir, se debe realizar un estudio sobre lo que la sociedad deja de recibir

83 STC 2262-2004-HC/TC, F 24.

84 Ibídem, F. 18.

85 El artículo 15.a inciso 1 numeral b de la Ley Nº 27806 (Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública) establece como excepciones al ejercicio del derecho de acceso la información, por su condición de información reservada, toda aquella que tiene por finalidad prevenir y reprimir la criminalidad en el país, y cuya revelación puede entorpecerla. Comprende únicamente: "Las informaciones que impidan el curso de las investigaciones en su etapa policial dentro de los límites de la ley, incluyendo los sistemas de recompensa, colaboración eficaz y protección de testigos, así como la interceptación de comunicaciones amparadas por la ley".

> cuando se prohíbe la emisión de un discurso, a lo que se habrá de sumar las circunstancias que pueden llevar al juez a equivocarse en contraposición con los bienes jurídicos constitucionales que se estaría protegiendo a través de la supresión del discurso. Este triple análisis permitirá al juzgador analizar cuándo, en pos del secreto sumarial, es preferible poner medidas restrictivas al derecho de las personas sujetas a un proceso penal"[86].

En este punto, la jurisprudencia de la Corte no es tan desarrollada como la del TC, muy por el contraria es más restrictiva en cuento a la censura. Así por ejemplo, el artículo 13 inciso 2 prohíbe la censura en términos absolutos. Precisa que: "*El ejercicio del derecho previsto (...) no puede estar sujeto a previa censura sino a responsabilidades ulteriores*".

Al interpretar estas normas, la Corte IDH ha dicho que *"El abuso de la libertad de expresión no puede ser objeto de medidas de control preventivo sino fundamento de responsabilidad para quien lo haya cometido"*[87]. En este caso, se acuerdo con el artículo 13 inciso 2, la aplicación de las responsabilidades deben ser ulteriores, y efectivizadas a través de sanciones civiles posteriores y no a través de la censura previa.

Finalmente, *"Es importante mencionar que el artículo 13.4 de la Convención establece una excepción a la censura previa, ya que la permite en el caso de los espectáculos públicos pero únicamente con el fin de regular el acceso a ellos, para la protección moral de la infancia y la adolescencia. En todos los demás casos, cualquier medida preventiva implica el menoscabo a la libertad de pensamiento y de expresión"*[88].

e) Limitación legislativa de las libertades comunicativas

Según el artículo 2 inciso 4 de la Constitución el ejercicio de las libertades informativas se ejerce "sin previa autorización ni censura ni impedimento algunos, bajo las responsabilidades de ley". En relación con la intervención del Estado, el TC ha establecido que tratándose de una intervención legislativa sobre una libertad preferida, esta condición impone que el control sobre las normas y actos que incidan sobre ella, no sólo se sujeten a un control jurisdiccional más intenso, a la luz de los principios de razonabilidad y proporcionalidad, sino, además, que en ese control tenga que considerarse que tales actos o normas que sobre él inciden carecen, *prima facie*, de la presunción de constitucionalidad[89].

Es por ello el propio TC exige al Estado justificar en forma adecuada la existencia de un interés superior al de las libertades informativas, estableciendo para ello, una presunción de inconstitucionalidad de la ley que interviene estas libertades comunicativas:

> "Esta presunción de inconstitucionalidad de la ley que lo restringe se traduce en exigir del Estado y sus órganos la obligación de probar que existe un apremiante interés público por mantener en reserva o secreto

86 STC 2262-2004-HC/TC, F. 25.

87 Corte IDH. La Colegiación Obligatoria de Periodistas (Arts. 13 y 29 Convención Americana sobre Derechos Humanos). Opinión Consultiva OC-5/85 del 13 de noviembre de 1985. Serie A No. 5, párrafo 39.

88 Corte IDH. Caso "La Última Tentación de Cristo" (Olmedo Bustos y otros) Vs. Chile. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 5 de febrero de 2001. Serie C No. 73, párrafo 70.

89 STC 2579-2003-HD/TC, F. 6.

Interior CS6.indd 95 08/12/2013 18:39:07

> la información pública solicitada y, a su vez, que sólo manteniendo tal reserva se puede servir efectivamente al interés constitucional que la justifica" [90].

Finalmente agrega el TC que "*De manera que si el Estado no justifica la existencia del apremiante interés público para negar el acceso a la información, la presunción que recae sobre la norma o acto debe efectivizarse y, en esa medida, confirmarse su inconstitucionalidad; pero también significa que la carga de la prueba acerca de la necesidad de mantener en reserva el acceso a la información ha de estar, exclusivamente, en manos del Estado*"[91]

90 STC 1797-2002-HD/TC, F. 11.

91 Ibídem.

Interior CS6.indd 96 08/12/2013 18:39:08

2.2.7 URUGUAY

La consagración jurídica del derecho a la información en Uruguay está basada no sólo en el texto constitucional, sino además en diversos instrumentos internacionales, tanto universales como regionales, normas de fuente internacional, que integran el ordenamiento jurídico interno.

En el texto constitucional de 1967, las libertades comunicativas encuentran su consagración en los artículos 7, 29 y 72.

El artículo 7[92] consagra la protección en el goce de diversos derechos fundamentales, entre ellos el derecho a la libertad, uno de cuyos aspectos es la libertad de expresión (y por lo tanto el derecho a la información, sin el cual aquel no puede concebirse). Asimismo, el artículo 29 de la Carta Magna expresa la naturaleza de la "libertad de comunicación de pensamientos":

> **Artículo 29.-** Es enteramente libre en toda materia la comunicación de pensamientos por palabras, escritos privados o publicados en la prensa, o por cualquier otra forma de divulgación, sin necesidad de previa censura; quedando responsable el autor y, en su caso, el impresor o emisor, con arreglo a la ley por los abusos que cometieren.

El artículo 72, por su parte, cierra la sección "Deberes, derechos y garantías", estableciendo que tienen jerarquía supra-constitucional aquellos derechos que no hayan sido reconocidos a texto expreso por la Constitución pero que se reconocen son inherentes a la personalidad humana o que se deriven de la forma republicana de gobierno[93]. Es decir, especifica que se declaran con rango constitucional todos aquellos derechos fundamentales, que como la libertad de expresión e información no se encuentran dispuestos en la Carta Magna.

Las libertades comunicativas también tienen su amparo en dos normas contenidas en textos legales: La Ley de Comunicaciones e Informaciones[94] (Ley Nº 16099), y la Ley de Acción de Amparo[95] (Ley Nº 16011).

Mediante la "Ley de Comunicaciones e Informaciones" se norma que la libertad de comunicación de pensamientos (libertad de expresión) y la libertad de información", es "*enteramente libre, en toda materia de expresión y comunicación de pensamientos u opiniones y la difusión de informaciones mediante la palabra, el escrito o la imagen, por cualquier medio de comunicación, dentro de los límites consagrados por la Constitución de la República y la Ley*" (artículo 1). Esta libertad comprende, dando cumplimiento a los requisitos resultantes de las normas respectivas, la de fundar medios de comunicación; y la de garantizar al periodista, el derecho a ampararse en el secreto profesional respecto, a las fuentes de información de las noticias que difundan en los medios de comunicación.

92 Artículo 7.- Los habitantes de la República tienen derecho a ser protegidos en el goce de su vida, honor, libertad, seguridad, trabajo y propiedad. Nadie puede ser privado de estos derechos sino conforme a las leyes que se establecen por razones de interés general.

93 Artículo 72.- La enumeración de derechos, deberes y garantías hecha por la Constitución, no excluye los otros que son inherentes a la personalidad humana o se derivan de la forma republicana de gobierno.

94 Publicada D.O. 4 dic/989 - Nº 22999.

95 Publicada D.O. 29 dic/988 - Nº 22776. Disponible en: http://www.parlamento.gub.uy/leyes/AccesoTextoLey.asp?Ley=16011&Anchor=

Interior CS6.indd 97 08/12/2013 18:39:08

Pero como todo derecho no es absoluto, en el artículo 19 de dicha Ley se establecen las disposiciones relativas a los "delitos de la comunicación". Que finalmente en 2009 van a ser derogadas mediante Ley Nº 18515[96].

Por otro lado, la "Ley de Acción de Amparo" dispone que "*cualquier persona física o jurídica, pública o privada, podrá deducir la acción de amparo contra todo acto, omisión o hecho de las autoridades estatales o paraestatales, así como de particulares que, en forma actual o inminente, a su juicio, lesione, restrinja, altere o amenace, con ilegitimidad manifiesta, cualquiera de sus derechos o libertades reconocidos expresa o implícitamente por la Constitución (artículo72)*". Esta disposición en otras palabras, cumple con el objetivo de garantizar, proteger y sancionar toda aquella información que lacere el "derecho de honor" de cualquier persona natural o jurídica (FLORES – DAPKEVICIUS 2011).

a) Sobre la libertad de expresión

El concepto de *libertad de expresión*, no es más ni menos que la exteriorización de otro derecho fundamental, la libertad de pensamiento", que ya había estado dispuesta en la Primera Constitución de Uruguay de 1830.

> "La comunicación de los pensamientos es enteramente *libre* por palabras, escritos privados o publicados por la prensa en toda materia, sin necesidad de previa censura, quedando responsable el autor, y en su caso el impresor, por los abusos que cometieren con arreglo a la ley".

En esta primera Constitución, la libertad de pensamiento es tratada como un derecho fundamental que alcanzaba no sólo a los periodistas o empresarios de la información, sino a toda persona, independientemente de su condición.

Actualmente, la libertad de expresión, tuteladora de la libertad de pensamiento, se encuentra consagrada en la Carta Magna de Uruguay (art. 29), "desde que para ella la libertad de expresión es condición especial de la forma representativa y republicana de gobierno (art. 72), que deriva de la soberanía de la Nación (art. 4)" (LANZA 2004: 176). La libertad de expresar las ideas se considera entonces como "la complementación necesaria de la libertad de pensamiento", pues poco o nada valdría la libertad de conciencia si a los hombres les estuviera vedado o restringido el derecho para expresar lo que piensan.

La Corte Suprema de Justicia (CSJ) ha señalado al respecto "que la libertad de expresión puede ser ejercida a través de la prensa sin censura previa[97] (art. 29), siempre y cuando no ofenda el orden o la moral pública ni perjudique a terceros"[98]. A partir de esta disposición, la prensa adquiere un papel fundamental como pieza trascendente de la opinión pública nacional, por lo que, se la reconoce como una "institución privada a la cual se le debe brindar la más alta y efectiva protección constitucional"[99].

96 Ley Nº 18.515 de Medios de Comunicación. Ley que modifica varias disposiciones de la Ley Nº 16.011. Publicada D.O. 15 jul/009 - Nº 27772.

97 En la legislación uruguaya la "libertad de expresión del pensamiento" se ampara en dos elementos: sin censura previa, aunque con eventual responsabilidad posterior.

98 SCJ - Sentencia Nº 20/88, del 15 de marzo de 1988. Caso Julián Safi contra Juan José Serrés y otro. Ficha: 180/97.

99 La Corte Suprema también ha señalado sobre las libertades particulares que estas "no constituyen institutos separados, independientes entre sí, sino facetas diversas de la libertad en general, de lo que emerge una vinculación íntima e indestructible entre ellas, que les otorga su máxima fortaleza (LANZA 2004: 76).

Interior CS6.indd 98 08/12/2013 18:39:08

Al respecto la CSJ argumenta que "la libertad de palabra y los medios para expresarla, con la palabra o la escritura, son derecho esenciales e indisociables que constituyen la garantía y defensa de todas las otras libertades en que se basa una democracia"[100].

Según Edison Lanza (2004), "de ahí que los artículos referidos en la Carta han jerarquizado la libertad de prensa ubicándola en un nivel excepcional que, además de derecho individual ampliamente protegido, le confieren el empinado rango inherente a una libertad institucional". Sin embargo, para la justicia uruguaya[101] la "garantía de libertad de expresión no es absoluta" [102], puesto que en el artículo 29 de la Constitución se preceptúa que: es "*responsable el autor y, en su caso, del impresor o emisor, con arreglo a la ley, por los abusos que cometieren, contra la integridad moral y el honor de las personas*"[103].

El derecho a informar sin censura previa, entonces, reconoce limitaciones establecidas por razones de interés general (abuso del derecho de informar), de conformidad con lo prevenido por los arts. 29 de la Constitución, 30 de la Ley 16099 (ley de prensa) y 1321 y 1324 del Código Civil". Al respecto la CSJ también señaló que los *delitos de comunicación* (restricciones excepcionales a la libertad de prensa) son de interpretación restringidísima en tanto "se trata de juzgar la relevancia penal de las expresiones vertidas en la prensa, el intérprete debe extremar la cautela pues transita en una zona amparada por la libertad de expresión del pensamiento"[104].

b) Libertad de prensa: Una revisión a la Ley Nº 16099 y Nº 18515

La Ley 16099 o de Prensa data de 1989.

La Ley de Prensa a través de su artículo primero expresa: a) el derecho de todo ciudadano/a a fundar medios de comunicación; b) y el derecho de todo periodista a ampararse en el secreto profesional respecto, a las fuentes de información de las noticias que difundan en los medios de comunicación, sin necesidad de previa autorización, censura, garantía o depósito pecuniario (artículo 2).

Esta disposición también regulaba y sancionaba los abusos al ejercicio de la libertad de expresión y prensa en Uruguay (delitos de comunicación), pero a partir de su modificatoria en 2009, se introdujeron los criterios de la Corte y la Comisión Interamericana en la interpretación de los conflictos penales y civiles relativos a la libertad de expresión[105].

El Relator de Libertad de Expresión dijo en su momento que "la experiencia internacional muestra que estas disposiciones (los delitos de comunicación) terminan protegiendo a los gobiernos de las críticas y pu-

---

100 SCJ - Sentencia Nº 20/88, op. cit.

101 Revisar la jurisprudencia relativa a los casos: 12725, 14899 y 13944.

102 El único derecho subjetivo, perfecto, en Uruguay, es el derecho a la vida. Este derecho no puede limitarse, jamás, porque está prohibida la pena de muerte, con ese término, art. 26 de la Carta.

103 Es el difícil equilibrio que se debe lograr; por un lado la libertad de expresar el pensamiento y de informar y, por el otro, el honor e intimidad de las personas. Ese equilibrio lo debe intentar establecer el legislador. El juez, en su esfera, de no estar expresamente tasada su discrecionalidad, debe valerse de la prudencia y aplicar el principio de razonabilidad.

104 SCJ - Sentencia Nº 22/93, del 2 de marzo de 1993. Caso: Miguel Fernández contra Darwin Almandoz. Ficha: 89/92.

105 Según la Convención Americana de Derechos Humanos (1995) "las leyes de desacato se justifican so pretexto de la necesidad de proteger el adecuado funcionamiento de la administración pública".

Interior CS6.indd 99 08/12/2013 18:39:08

diendo impedir por tanto, el control ciudadano para prevenir o denunciar abusos en la gestión pública"[106]. En el caso de Uruguay, la amplia y heterogénea jurisprudencia encontrada observa la situación de autocensura que se podría estar promoviendo a partir de esta Ley.

Es así que mediante Ley Nº 18515 se despenaliza la información y opinión sobre funcionarios públicos y asuntos de interés público y deroga el desacato por ofensas, discrepancias, vilipendio de símbolos y bandera y se introduce el concepto de *real malicia*, esto es "*cuando resulte probada la real malicia del autor de agraviar a las personas o vulnerar su vida privada*".

No obstante, la disposición establece que el periodista queda exento de responsabilidad siempre y cuando (artículo 336 del Código Penal):

a) Efectuare o difundiere cualquier clase de manifestación sobre asuntos de interés público, referida tanto a funcionarios públicos como a personas que, por su profesión u oficio, tengan una exposición social de relevancia, o a toda persona que se haya involucrado voluntariamente en asuntos de interés público;
b) Reprodujere cualquier clase de manifestación sobre asuntos de interés público, cuando el autor de las mismas se encuentre identificado;
c) Efectuare o difundiere cualquier clase de manifestación humorística o artística, siempre que refiera a alguna de las hipótesis precedentes.

Otros cambios a la Ley de Prensa incluyen la derogación de una cláusula de desacato que imponía sanciones a quienes ofendieran a un dignatario extranjero o vilipendio a la bandera y emblemas nacionales. El proyecto fue redactado y apoyado por una coalición de organizaciones locales de la sociedad civil, incluyendo la Asociación de Periodistas de Uruguay (APU).

c) Sobre la libertad de prensa y la responsabilidad de los medios de comunicación

En la jurisprudencia nacional la libertad de prensa presenta una doble naturaleza:

a) Es el "derecho fundamental que forma parte del general derecho a la libertad de expresión de opinión [que] es también una garantía institucional del orden estatal libre y democrático".
b) Es la 'libertad política de imprenta', pilar del moderno constitucionalismo (FLORES DAPKEVICIUS: 178).

Siendo sus límites internos, no otros que la verdad y el interés público[107], lo que significa que la libertad de expresión no es ilimitada, por lo que en caso de perder la preferencia de posición, el conflicto deberá resolverse evaluando el otro bien constitucional en juego.

Con respecto a lo señalado, la SCJ señala que la *"libertad de prensa no es irresponsabilidad de la prensa*"[108]. Lo así prohibido es la previa censura, pero la actividad del comunicador está necesariamente

106 Conclusiones de la Relatoría sobre Libertad de Expresión en el Informe Anual de Derechos Humanos 2003, Comisión Interamericana de Derechos Humanos, OEA.

107 La noción de interés público debe estar basada en un criterio objetivo útil para la sociedad, por lo que quedan excluidos de ellos todos los temas que no se ajusten a ese criterio objetivo, como son por ejemplo la curiosidad malsana o morbosa que pueda tener el conocimiento de determinados hechos. En definitiva, debe estar basada en un criterio objetivo útil para la sociedad, que no es otra cosa que el reconocimiento de una misión pública a cumplir por parte de la prensa (ESTEVA 2000: 123-124).

108 SCJ - Sentencia Nº 18/92, 18 de marzo de 1992. Caso Luis Casaballe contra Hugo Carreras. En este caso la SCJ confirmó el fallo de la

Interior CS6.indd 100 08/12/2013 18:39:08

sometida a la responsabilidad por abuso, sea de tipo penal o civil. En ese sentido, la "real malicia" reconocida por el Código Penal desde 2009 protege la función pública de quien *"agravie a las personas o vulnere su vida privada"*.

Quizás la que puede considerarse un punto de inflexión en esta materia sea la Sentencia Nº 253/99, dictaminada en 1999, sobre el caso de la "Embajada del Paraguay contra el ciudadano Fasano Federico[109]. Con esta sentencia, la SCJ se pronuncia abiertamente por la prevalencia de la libertad de prensa sobre otros derechos civiles, sobre todo en el caso que mediare el interés general de los ciudadanos a estar informados.

La SCJ en esta sentencia analiza la imputación desde la "misión pública" de la libertad de prensa. Es decir, como un derecho trascendente que debe ser ubicado en un plano superior al de los otros derechos civiles, pues de ello "depende la estructura de las relaciones entre el poder y la libertad".

d) Sobre el derecho a la información

Según Jorge Pan (2004), "el derecho a la información es un pilar del Estado de derecho en tanto: no puede haber vigencia del Estado de derecho sin derecho a la información, y porque tampoco podría ejercerse el control ciudadano de la gestión pública".

El derecho a la información está amparado no sólo por la Carta Magna, también por los diversos instrumentos internacionales a los cuales el país está inscrito[110]. En el ámbito universal Uruguay está adscrita a la "Declaración Universal de los Derechos Humanos", que reconoce el derecho a "todo individuo" de "*investigar y recibir informaciones y opiniones y el de difundirlas sin limitación de fronteras, por cualquier medio de expresión*" (artículo 19); y al "Pacto Universal de Derechos Civiles y Políticos, el cual establece que "*toda persona tiene derecho a la libertad de expresión*", derecho que "*comprende la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole*" (artículo 19).

En el ámbito interamericano, reconoce a la "Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre", que consagra el "*derecho de toda persona a la libertad de investigación, de opinión y de expresión y difusión del pensamiento*" (artículo 4); y a la "Convención Americana de Derechos Humanos", que consagra el "*derecho de toda persona a la libertad de pensamiento y expresión, comprendiendo dicho derecho, la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole*" (artículo 13.1).

---

segunda instancia que absolvió al periodista Hugo Carreras de una imputación de difamación. La Sala comprendió que el periodista publicó hechos correctos, por lo que no se había incurrido en un ilícito. Sin embargo, la sentencia llamó la atención del Tribunal de Apelaciones en lo Penal, que había abundado sobre la importancia de la libertad de prensa en la crítica de los asuntos del gobierno.

109 Afirma Edison Lanza (2004) que "la corporación (SCJ) hasta ese caso había mantenido una posición muy cautelosa respecto al frecuente conflicto entre la libertad de prensa y otros derechos de la personalidad, como el derecho al honor, vida privada, intimidad, imagen, etcétera. Muestra de ello es la sentencia 18/92 que advertía a texto expreso sobre la renuencia del Alto Tribunal a introducir doctrinas desarrolladas en el derecho comparado, que ya por entonces otorgaban prevalencia a la libertad de prensa sobre otros derechos civiles. En 1996, más precisamente en su sentencia 930/96, la Suprema Corte dio un primer paso en la evolución de su jurisprudencia sobre el punto, al establecer la paridad de estos derechos y marcar la importancia de la libertad de prensa en el sistema democrático.

110 La vigencia de los tratados y convenios internacionales está ratificada por el artículo 7 que reconoce derechos preexistentes a la Carta Magna y protege el goce de éstos. Por su parte, el artículo 72 dispone que tienen jerarquía supra-constitucional aquellos derechos que no hayan sido reconocidos a texto expreso por la Constitución pero que son inherentes a la personalidad humana o que se deriven de la forma republicana de gobierno.

Interior CS6.indd 101 08/12/2013 18:39:09

En el ámbito nacional, la SCJ mediante sentencia Nº 253/99 con relación al derecho a la información expresa:

> "A este derecho se le confieren tres facultades jurídicas: la de investigar, la de difundir y al de recibir información, las que se pueden ejercitar separada o conjuntamente. [...] *el derecho a la información es un derecho tan trascendente que puede ser ubicado en un plano superior*, al de los otros derechos civiles"[111].

Según el máximo órgano jurisdiccional, esta ubicación como derecho preferente surge de la función que cumple como contribuyentes de la formación y mantenimiento de la opinión pública, libre, la cual es inherente a todo sistema democrático. Expresa asimismo la Suprema Corte:

> "Resulta fundamental destacar el papel de la prensa en la vida democrática de una comunidad social, precisamente a los efectos de una convivencia sobre tales parámetros, en tanto conforma una garantía institucional para la vida en democracia y el funcionamiento adecuado de toda el sistema que comporta el Estado, en la medida en que sin ello, no es posible ejercer el control por parte de los individuos hacia aquel".

e) El derecho a acceder a la información pública: Ley Nº 18381

La Constitución Uruguaya de 1967, enmendada, no garantiza el derecho de acceso a la información en poder de las entidades públicas. El Artículo 29, sin embargo, sí garantiza el derecho a la libertad de expresión, por cualquier medio posible, libre de censura previa, aunque puede estar sujeto a restricciones establecidas por la ley. Es así que antes de 2008, la doctrina más recibida en el tema consideraba que la legislación uruguaya: "no tolera[ba] el secreto de la gestión administrativa, sino que exigía su publicidad" (PAN 2004).

Menciona Jorge Pan (2004), que esta garantía deriva de la forma republicana de gobierno, artículos 72 y 82 de la Constitución y también, del derecho al debido proceso de rango constitucional. En este sentido Cassinelli Muñoz también ha manifestado:

> "[...] de la forma republicana de gobierno deriva el principio de la publicidad administrativa, el cual ha de entenderse, por ende en nuestro Derecho, consagrado en el artículo 72 de la Constitución. El acceso de cualquier persona a la documentación administrativa, es pues de principio, la reserva o secreto o cualquier restricción a ese principio, requiere un acto expreso de autoridad competente" (CASINELLI: 150-151, citado por PAN 2004).

Por su parte, Daniel Ochs sostuvo en su momento que:

> "[...] cualquier habitante del territorio nacional, que como tal es miembro activo de la asociación política República Oriental del Uruguay (artículo 1º. De la Constitución), tenga o no acreditado o justificado un derecho subjetivo, o un interés legítimo puede pretender el acceso a cualquier documentación oficial, salvo que esta haya sido declarada confidencial o reservada. (arts. 77 y 80 del Decreto 500/91)" (OCHS 2001: 151-152).

Pero, es recién a partir de la aprobación de la Ley No. 18381 sobre el Derecho de Acceso a la Información Pública (Ley DI)[112] en 2008, que todos los organismos públicos de Uruguay van a tener la obligación

111 SCJ – Sentencia Nº 253/99, 13 de octubre de 1999. Caso Embajada República de Paraguay contra Federico Fasano.

112 Ley Nº 18.381: Ley de Derecho al acceso a la información pública. Aprobada el 17 de octubre de 2008. Disponible en: http://basejuridica.cgn.gub.uy/WEBAKA/Enlaces/Ley18381.html

Interior CS6.indd 102 08/12/2013 18:39:09

de "*promover la transparencia de la función administrativa, sea o no estatal, y garantizar el derecho fundamental de las personas al acceso a la información pública" (artículo 1).* Es decir, se norma la obligación de todo organismo público a transparentar la información pública entendida como "*toda información producida, obtenida, en poder o bajo control de los sujetos obligados por la presente ley, con independencia del soporte en el que estén contenidas*" (artículo 4).

Para dar vigor al derecho conseguido, se incluyó en la Ley una variedad de previsiones positivas, incluyendo una norma muy progresista sobre las cuotas que se pueden cobrar y un requerimiento de publicar una lista de información confidencial. La Ley también prevé el establecimiento de una entidad independiente con la amplia responsabilidad de promover el derecho a la información (Agencia para el Desarrollo del Gobierno de Gestión Electrónica y la Sociedad de la Información y del Conocimiento - AGESIC), incluyendo mediante la asistencia a aquellos que buscan hacer solicitudes de información, el entrenamiento de funcionarios, la creación de campañas publicitarias y elaborar informes, en general, sobre la implementación del derecho.

Otro aspecto importante de la Ley es que establece expresamente la inoponibilidad de las excepciones al acceso a la información. Se expresa que las excepciones al derecho de acceso a la información se consideran nulas en casos donde la información solicitada esté relacionada a las violaciones de los derechos humanos[113].

- El jurista Toby Mendel (2008: 163) opina que "la Ley aunque razonablemente progresista, tiene algunas debilidades":La información confidencial se excluye del alcance de la ley, en lugar de tratar la confidencialidad mediante el régimen de excepciones.
- La Ley no incluye una definición de lo que es una entidad o institución pública.
- El deber de publicación proactiva es un tanto limitado en comparación con muchas otras leyes, y no se considera un mecanismo para incrementar el alcance de la información sujeta a esta obligación con el tiempo.
- Las excepciones en otras leyes (de secreto) se mantienen vigentes y no hay previsión para un proceso de apelación ante una entidad administrativa independiente.

Por último llama la atención, las posibles modificaciones que se plantean a la Ley, que al entendimiento de organizaciones sociales como la Alianza Regional por la Libre Expresión e Información[114], incorporan nuevas causales de secreto y restricciones al funcionamiento de la Unidad de Acceso a la Información Pública

113 En ese sentido Corte Interamericana ha sostenido que los Estados no sólo se obligan a respetar los derechos y libertades que dicho instrumento reconoce, sino también a garantizar "el libre y pleno ejercicio de los mismos," lo que en definitiva implica que se deben adoptar las medidas necesarias para remover aquellos obstáculos que impiden a los individuos disfrutar de tales derechos. Citado por, ROMERO 2010: 173.

114 La Alianza Regional por la Libre Expresión e Información ha señalado que las modificaciones promovidas por el Poder Ejecutivo a la Ley 18.381 presenta aspectos regresivos, que consideran deben ser revisados por la Cámara de Senadores, a efectos de evitar que Uruguay pueda incurrir en un retroceso ante los estándares internacionales en materia de Acceso a la Información Pública. La reforma que cuenta con media sanción consolida una nueva excepción al derecho fundamental de acceso a la información, permitiendo a los organismos públicos declarar reservada toda información que pueda "afectar un procedimiento de control, evaluación, investigación o deliberación de los sujetos obligados, hasta que sea adoptada la decisión respectiva siempre que el otorgamiento del acceso a la información sea susceptible de favorecer presiones sobre la formación de la voluntad del órgano respectivo". También introduce la posibilidad de declarar reservada información al momento de solicitarla. Crea además un régimen especial para los Entes Autónomos y Servicios Descentralizados en régimen de libre competencia que impide a la Unidad de Acceso a la Información (UAIP) ordenar la desclasificación de la información por estos reservada. Disponible en: http://www.ifex.org/uruguay/2013/09/11/es/

Interior CS6.indd 103 08/12/2013 18:39:09

(UAIP), lo que pone de manifiesto el carácter regresivo de la reforma y el efecto negativo que tendría para el país desde el punto de vista de los estándares internacionales.

2.2.8 CONSIDERACIONES FINALES

El tema de las radios comunitarias está directamente relacionado con el ejercicio de los derechos humanos y la libertad de expresión, hay todo un sustento internacional que ratifica a esta afirmación. No es la búsqueda de protagonismos, ni enriquecimiento o de injerencia de “extraños” grupos o intereses, es y ha sido la búsqueda para que la libertad de expresión quede arraigada en las bases ciudadanas, en la democracia. El fenómeno de las radios comunitarias en nuestro continente, por tanto, no es ajeno de toda la discusión sobre los derechos humanos en el mundo.

Tradicionalmente se piensa que el ejercicio de la libertad de expresión y derecho a la información es un tema que sólo compete a periodistas y medios de comunicación, y aunque ciertamente lo es, ambos derechos son universales por lo que también competen a las personas, y en la actualidad son piedras angulares de los procesos democráticos de cualquier sociedad en el mundo.

La libertad de expresión y el derecho a la información implican el derecho a expresar nuestras opiniones, lo que pensamos y lo que queremos, sin que nadie nos lo impida, nos persiga, ni nos castigue por ello. Cuando se restringe la libertad de expresión de un individuo, no sólo es el derecho de ese individuo el que está siendo violado, sino también el derecho de los demás a recibir informaciones e ideas diversas y plurales.

En nuestro continente este derecho es sólo posible para unos cuantos pocos, que tienen la posibilidad de hacer escuchar su opinión en un micrófono o frente a una pantalla de televisión. Sin embargo, hoy cada vez más, existen grupos ciudadanos que aspiran a contar con medios propios para impulsar sus agendas, incentivar la pluralidad informativa y de voces, ante la avasallante homogeneidad informativa cotidiana, ante la invisibilización impuesta por los medios tradicionales a sus propias necesidades.

Aunque, ciertamente la visibilización de estos derechos no implica un verdadero ejercicio del derecho a la comunicación, como lo veremos en el acápite siguiente.

Finalmente, esbozamos las siguientes consideraciones:

1. La comunicación abierta, horizontal y libre es esencial para la existencia y el funcionamiento de una sociedad democrática.
2. Un sistema de comunicación que posibilite una sociedad democrática no surgirá por casualidad sino que debe ser construido mediante la participación de *todos* los sectores sociales.
3. El mantenimiento de un sistema democrático de comunicación dependerá de la existencia de un conjunto efectivo y vigente de leyes y reglas que mantengan en equilibrio el acceso a los medios de comunicación por parte de diversos grupos sociales. Esto es particularmente importante por las diferencias de poder económico y político que existen entre distintos sectores de todas las sociedades actuales.
4. A pesar de múltiples ejemplos de uso efectivo de la comunicación para promover el desarrollo democrático, la situación actual es preocupante. De manera creciente, la privatización y comercialización de los medios de comunicación, la integración de empresas de comunicación en conglo-

Interior CS6.indd 104 08/12/2013 18:39:09

merados económicos cada vez más poderosos y la ascendiente globalización de la comunicación tienden a reducir el número de voces que se escuchan en los medios, tienden a homogeneizar y despolitizar su contenido, y tienden a restringir al acceso a la comunicación. Esto sucede al mismo tiempo que hoy, más que nunca, los sistemas de comunicación diseminan volúmenes extraordinarios de información. Sin embargo, mucha de esa información es poco relevante para el desarrollo democrático. De hecho, la enorme cantidad de información que circula parece ser más adecuada para mercantilizar a la sociedad y narcotizarla con abundantes dosis de entretenimiento y material para la evasión que para politizarla y "empoderarla" con contenidos necesarios para la participación política y el activismo democrático.

5. A pesar de ello, la posibilidad de tomar acción para democratizar los medios de comunicación y para utilizarlos a fin de promover el desarrollo de la democracia en América Latina es real y efectiva. Más aún, la toma de acción es necesaria y urgente.

Interior CS6.indd 105 08/12/2013 18:39:10

2.3 PANORAMA DE LAS LIBERTADES DE EXPRESIÓN E INFORMACIÓN EN AMÉRICA LATINA: PRINCIPALES HECHOS Y SITUACIONES[115]

2.3.1 ARGENTINA

Los desafíos de la libertad de expresión e información en la Argentina no son quizás tan graves como los que se viven en otros países de América Latina pero, sin duda, son muy variados: agresiones directas (tentativas de asesinato, asesinato, lesiones), privación de libertad, amenazas, acoso, hostigamiento, atentados contra la propiedad

Estas agresiones en contra de la libertad de expresión y de prensa hicieron que para 2012 con respecto al año anterior, retroceda dos puestos en el Ranking sobre Libertad de Expresión, organizado por la Asociación *Freedom of the Press*[116]*. Este descenso se explica por dos motivos: las continuas presiones del Ejecutivo sobre el Congreso para implementar la ley de medios, y por las agresiones verbales y físicas contra periodistas críticos del gobierno, que aumentaron un 250 por ciento en el 2012*[117]*.*

Asimismo, según el *Informe Anual sobre Libertad de Prensa-2012*, elaborado por la organización internacional *Reporteros sin Fronteras* en 179 países; Argentina ha perdido siete posiciones respecto de la medición del año anterior (2011), ubicándose en el puesto 54[118]. En su informe del 2011, la organización internacional sostenía que Argentina mantenía un buen sitio (47°) y lo incluía dentro de aquellos con una "situación satisfactoria". Mientras que en 2012, ubica al país por detrás de Japón, como "democracias que se estancan o retroceden".

Otros monitoreos de alcance nacional, como los publicados por el Foro de Periodismo Argentino (FOPEA) anualmente, también exhiben retrocesos en la libertad de expresión en Argentina.

Según el Monitoreo de Libertad de Expresión (MLE) auspiciado por la organización civil FOPEA, para el 2012 se ha presentado un aumento tangencial en los índices de casos de agresiones a periodistas (se pasó de 122 casos en 2011 a 172 en 2012). Según FOPEA este crecimiento estaría relacionado a dos nuevos escenarios (BAUMGRATZ 2013: 5):

a) Que la resolución de las diferencias entre la prensa y los demás actores, se resuelve de un más modo violento; y
b) Que el poder tolera, cada vez menos, una actividad periodística profesional que no sea condescendiente, servil ni sometida a intereses políticos o económicos.

A continuación les presentamos un resumen del panorama sobre la libertad de expresión en Argentina en el periodo del 2009 al 2012.

115 La investigación no ha tomado como muestra para este acápite a México por cuanto existen variadas publicaciones acerca de la libertad de expresión en este país.

116 Argentina retrocedió dos puestos con respecto al 2011 que se ubicaba en el puesto 50. Karin Deutsch Karlekar, Jennifer Dunham (2013). "PRESS FREEDOM in 2012: Middle east volatility amid globe decline". Freedom House.

117 FRAGA, Isabela (2013, 02 de mayo). "Libertad de prensa disminuye y la impunidad aumenta en América Latina, señalan organizaciones". En: Journalism in the Americas. University of Texas at Austin.

118 Disponible en: http://es.rsf.org/

Interior CS6.indd 106 08/12/2013 18:39:10

A) Panorama nacional sobre la libertad de expresión en argentina (2009-2012)

Desde 2009 al 2012, FOPEA ha registrado 550 ataques a la libertad de expresión en Argentina[119]. La muestra comparativa de la evolución de los casos entre 2009 y 2012 permite ver que los años de mayor cantidad de agresiones fueron 2012 (172 casos) y 2009 (147)[120].

Otro dato interesante que se desliza del monitoreo es que el número total de ataques para los años comprendidos entre 2009 y 2012 no es homogéneo. Se observa un descenso del 17 por ciento entre 2009 y 2011, y un aumento del 41 por ciento entre 2011 y 2012. Estos porcentajes se relacionan con el contexto político-social que vive Argentina en etapa de elecciones entre 2010 y 2011, y con el inicio del periodo de elecciones provinciales en el 2012. Estas estadísticas no serían importantes mencionar si no se supiera que "*la actividad política a nivel municipal, provincial y nacional sigue siendo el factor más hostil hacia los periodistas*"[121].

Cabe señalar que FOPEA para el 2010 registra un total de 109 ataques al trabajo de la prensa, lo que en términos comparativos significa una merma del 26% con respecto al año anterior[122]. Para el año 2011, en cambio se registra un total de 122 casos, lo que significa un aumento de casos del 12 por ciento.

Comparativo anual de ataques a la libertad de expresión en Argentina
Periodo 2009-2012

	2009	2010	2011	2012
TOTAL	147	109	122	172

Fuente: MLE - FOPEA, Periodo 2009-2012 Elaboración propia.

Durante este periodo la mayor cantidad de hechos trascendieron la común y desgraciadamente extendida modalidad de la amenaza. Un alto porcentaje de los ataques a la libertad de prensa se consustanciaron de manera directa, con agresiones físicas o psíquicas (29%).

119 El Programa de Monitoreo de la Libertad de Expresión del Foro de Periodismo Argentino considera como ataque a la Libertad de Expresión, a cualquier "obstáculo al libre debate e intercambio de informaciones y opiniones que limita la libertad de expresión y el efectivo desarrollo del proceso democrático". BAUMGRATZ, Mónica (2008). "Anexo 5: Patrón de casos de ataques contra la libertad de expresión". En: Monitoreo de la libertad de expresión en la Argentina. Informe: octubre 2006 – julio 2008. Buenos Aires, FOPEA; p. 54

120 Cabe señalar que la muestra comparativa presenta el total de "atentados a la libertad de expresión" que han sido corroborados por el FOPEA, no la cantidad de casos denunciados. Como se verá en el cuadro 1, el número de casos registrados es mayor a los casos corroborados para los años 2010 y 2012, sumando en total 143 y 193, respectivamente.

121 Ver, Claves Informe FOPEA-2012: http://monitoreolde.com.ar/casos-2012/claves-informe-2012/

122 En el registro anterior (2009) se habían producido un caso cada dos días y medio.

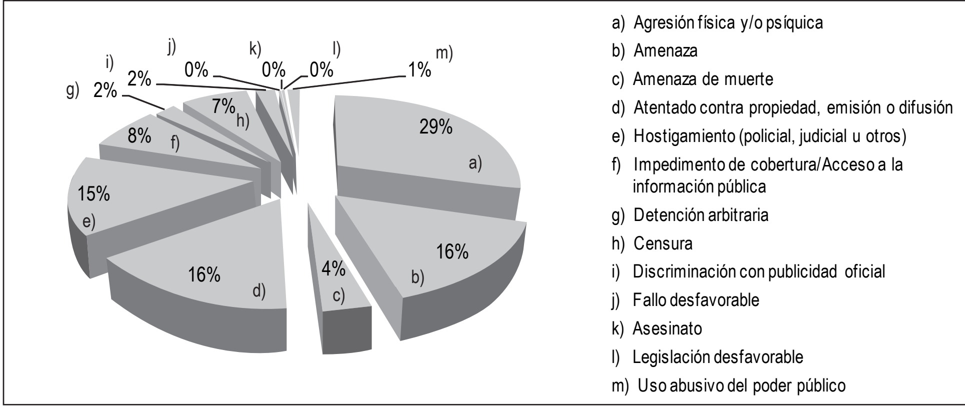
Interior CS6.indd 107 08/12/2013 18:39:10

Pero no fue la única. Las agresiones a la libertad de prensa se vistieron de diferentes formas en Argentina: amenazas a periodistas y trabajadores del sector (98 casos), atentados a la propiedad, la emisión o la difusión de la información (96 casos), hostigamientos de tipo policial, judicial y político (88 casos), a través de impedimentos de cobertura o de acceso a la información pública (46 casos), o de censura (42) a través del uso del poder por parte del Estado o de algún grupo influyente para controlar (principalmente impedir) la libertad de expresión[123].

Otros ataques registrados pero en menor proporción fueron las amenazas de muerte (22), la discriminación con publicidad oficial (12)[124], las detenciones arbitrarias o privación de libertad (11), y algunos fallos desfavorables (2) que tenían como objetivo parar el trabajo de investigación de la prensa.

Pero sin lugar a dudas, el hecho que más preocupación causó durante este periodo fue el asesinato del periodista y militante social de la Villa 31 bis (CABA), Adams Ledezma Valenzuela, ocurrido el 4 de septiembre del 2010 y cuyas causas hasta el momento no han sido esclarecidas.

Modalidad atentados contra la libertad de expresión por porcentajes
Periodo 2009-2012



Fuente: MLE-FOPEA, Periodo 2009-2012 Elaboración propia.

Durante los cuatro años evaluados, se evidencia el aumento significativo de ataques contra la prensa para casi todas sus modalidades, especialmente en el periodo 2011 al 2012. Así vemos como de 20 casos de hostigamiento en el 2011, en el 2012 se registra un aumento del 49 por ciento. Siguen la misma variación, los casos de amenazas, agresión física o psíquica y atentados contra la propiedad privada, con un aumento del 47%, 26% y 43%, respectivamente (ver cuadro MODALIDAD DE ATAQUES).

123 La censura según el FOPEA también se instrumentaliza a través de la censura previa (control y veto de la información antes de que ésta sea difundida), censura indirecta (imposición de presiones económicas o políticas para condicionar a la información o a los medios) y de la autocensura, fruto de las represalias o limitaciones que el Estado impone al periodista o medio de comunicación para evitar que divulgue información.

124 FOPEA advierte que hay un marcado silencio de la Nación en atender los reclamos que se le viene haciendo desde distintos sectores de la comunidad organizada para que se transparente la gestión pública en el manejo del dinero y en la circulación de la información.

Interior CS6.indd 108 08/12/2013 18:39:11

Modalidad de ataques - Periodo 2009-2012

MODALIDAD DE ATAQUES	2009	2010	2011	2012	TOTAL
Agresión física y/o psíquica	56	35	37	50	178
Amenaza	15	25	20	38	98
Amenaza de muerte	12	4	2	4	22
Atentado contra propiedad, emisión o difusión	20	29	17	30	96
Hostigamiento (policial, judicial u otros)	4	25	20	39	88
Impedimento de cobertura /Acceso a la información pública	11	14	8	13	46
Detención arbitraria	3	5	0	3	11
Censura	16	2	12	12	42
Discriminación con publicidad oficial	1	2	5	4	12
Fallo desfavorable	1	1	0	0	2
Asesinato	0	1	0	0	1
Legislación desfavorable	0	0	1	0	1
Uso abusivo del poder público	8	0	0	0	8
Total casos registrados	**147**	**143**	**122**	**193**	**605**

Fuente: MLE, Periodo 2009-2012.

Dentro del universo de casos relevados, en términos estrictamente estadísticos, se encienden otras luces de alarma para el año 2012. Y son muy fuertes. Si la cantidad total de casos aumentó en forma preocupante en un año, el porcentaje de incremento de los casos calificados graves fue de más del 100 por ciento, ya que se pasó de 23 a 47, con respecto al 201.

❖ **Situación de la libertad de expresión según zona geográfica**

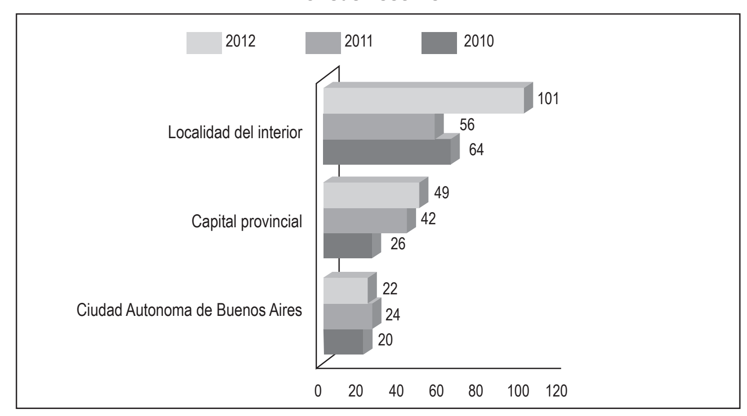
En cuanto al mapa del país, hay que ver que, sin dudas, la mayor cantidad de habitantes y la mayor existencia de medios de comunicación puede generar un factor gravitante en las estadísticas de casos registrados por el MLE[125], pero no es definitorio.

Como se observa en el gráfico siguiente, hay distritos correspondientes a provincias menos pobladas que generan una preocupación mayor por la enorme cantidad de sucesos reportados: 221 en total; mientras que en las capitales de provincia y la C.A. Buenos Aires, se reporta una incidencia menor con 116 y 66, respectivamente. Cabe señalar que la proporción es homogénea durante todo el periodo estudiado, aunque que con una clara tendencia al alza, sobre todo en las regiones del interior de provincia: de 56 en el 2011 pasó a 101 en el 2012.

125 Hay lugares que, por su situación poblacional más numerosa –y por ende, una mayor presencia de medios de comunicación y periodistas- implican una acumulación de hechos superior, tales como la Capital Federal o la provincia de Buenos Aires.

Interior CS6.indd 109 08/12/2013 18:39:12

Índice de libertad de expresión por zona geográfica
Periodo 2009-2012



Fuente: MLE-FOPEA, Periodo 2009-2012 Elaboración propia.

Un dato que no se puede descuidar es que el 54.8% de los hechos que constituyeron a la libertad de prensa durante 2009 y 2012 sucedió en el interior del país, no ya en las grandes capitales provinciales donde hubo el 28.8% (116) de casos, ni tampoco en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, que registró solo 66 casos.

Esta grave situación de vulnerabilidad para los periodistas y medios del interior de Argentina se ahonda más, ya que son de poco conocimiento público, dado que los principales medios de Buenos Aires (los más mediáticos del país), no suelen difundir dichos atropellos.

Con respecto a la distribución provincial de las denuncias se observa que la Ciudad Autónoma de Buenos Aires es la que presenta mayor cantidad de reportes: 116 casos desde 2008 al 2012. Este resultado tiene que ver con dos factores: a) la cantidad poblacional y de medios de comunicación con que cuenta la ciudad, y b) la cercanía de los medios y periodistas a las principales instituciones y organismos que velan por la libertad de expresión e información.

El segundo con mayor registro de ataques es la provincia de Buenos Aires (también de gran dimensión poblacional y, por ende de medios) con 100 denuncias. Seguida por Salta (48), Santa Fe (45), Misiones (35), Córdoba (33), Entre Ríos (32), Río Negro (30), Mendoza (25), La Pampa (22), Chaco (21), Jujuy (20) y La Rioja (20), todas ellas con más de 20 episodios.

De la distribución, destacan el alto índice de denuncias en las provincias fronterizas de Salta y Misiones. El FOPEA opina sobre el particular que "*algunas de las variables que inciden allí estén dadas por la difícil tarea que cumplen los periodistas en zonas de frontera y las presiones que estas situaciones generan*" (BAUMGRATZ 2011: 8).

Cabe destacar que en las provincias de Santa Fe, y Chaco[126], las cuales albergan a un número importante de radios comunitarias administradas por el Instituto de Cultura Popular (INCUPO) y a la Red de Comunica-

126 Judith Gerbaldo (2010) señala que el 7.5% de las radios comunitarias de Argentina pertenecen a la Red de Comunicación Indígena con sede en Chaco y Formosa; e INCUPO con sede en Reconquista provincia de Santa Fe y 1 que trabaja individualmente por la defensa de los derechos de los Pueblos Originarios como Wajzuyum Radio Comunitaria Intercultural de San Martín de Los Andes, formada por un grupo de Organizaciones que luchan por una nueva relación entre el Pueblo Mapuche y el Pueblo No Mapuche a través de la Interculturalidad.

Interior CS6.indd 110 08/12/2013 18:39:12

ción Indígena, respectivamente; los niveles de denuncias no son bajos, más bien, señalan un aumento en su índice de casos para 2012, con respecto al 2011.

Monitoreo de libertad de expresión por provincias de argentina - Periodo 2008-2012

DISTRITO	2008	2009	2010	2011	2012	TOTAL
C.A.B.A	28	22	20	24	22	116
Buenos Aires	22	24	10	17	27	100
Salta	6	8	14	13	7	48
Santa Fe	7	8	6	9	15	45
Misiones	2	6	6	10	11	35
Córdoba	7	6	6	3	11	33
Entre Rios	10	10	3	2	7	32
Río Negro	3	7	6	5	9	30
Mendoza	3	7	4	6	5	25
La Pampa	7	1	5	2	7	22
Chaco	3	5	5	4	4	21
Jujuy	5	1	3	4	7	20
La Rioja	4	4	2	1	9	20
Santa Cruz	1	1	7	2	6	17
San Luis	4	5	0	4	2	15
Corrientes	3	7	0	2	1	13
Tierra del Fuego	5	4	2	0	2	13
Tucumán	2	2	0	2	6	12
Chubut	2	2	1	2	4	11
Neuquén	3	2	2	2	2	11
San Juan	1	2	1	4	3	11
Catamarca	0	2	4	1	2	9
Formosa	1	1	2	1	3	8
Santiago del Estero	1	3	0	2	0	6

Fuente: MLE – Informe Anual 2012

❖ Situación de la libertad de expresión según tipo de actividad del agredido y del agresor

La complejidad del registro de las agresiones a la libertad de prensa torna dificultoso trazar matrices de comportamiento sobre quiénes son los principales agresores y quiénes los principales agredidos, pero el registro realizado por el Monitoreo de FOPEA permite una aproximación más certera sobre ambos aspectos.

Con respecto a la ocupación de los *agredidos* durante el periodo 2010-2012, los periodistas de radio aparecen encabezando la triste nómina de víctimas (109), junto a quienes desarrollan su tarea en diarios (67) y televisión (48).

También se registra una alta cantidad de agresiones hacia camarógrafos (28) y reporteros gráficos (27), quienes suelen estar en primera línea del “campo de batalla”. Pero tampoco están exentos los dueños o

Interior CS6.indd 111 08/12/2013 18:39:13

directivos de medios (25), las empresas o medios de comunicación (54), ni los periodistas de diario digital (24), ni la infraestructura de los propios medios, sean estos de radio, televisión, diario o digital.

Número de casos de denuncia según actividad del agredido - Periodo 2010-2012

ACTIVIDAD AGREDIDO	2010	2011	2012	Total
Periodista de radio	29	41	39	109
Empresa de medios	0	24	30	54
Periodista de diario	23	20	24	67
Periodista de televisión	13	12	23	48
Periodista freelance	1	0	11	12
Reportero gráfico	11	6	10	27
Periodista de diario digital	4	12	8	24
Prensa en general	5	11	8	24
Propietario/Director de medio	15	3	7	25
Camarógrafo	16	8	4	28
Periodista de revista	6	2	4	12
Periodista de agencia de noticias	0	2	2	4
Infraestructura radio y TV	9	6	0	15
Infraestructura diario	4	0	0	4
Infraestructura diario digital	1	0	0	1
Infraestructura revista	1	0	0	1
Otros	4	5	2	11

Fuente: MLE-FOPEA, Periodo 2010-2012 Elaboración propia.

En relación con los datos anteriores, el MLE observa que el medio de comunicación que más afrentas registra en su actividad diaria es la radio, y principalmente la que se ubica al interior de provincia. Es así que vemos que del 2010 al 2012 hay un aumento del 9% de radios que han interpuesto una denuncia de ataque.

El diario, la televisión, el diario digital y la prensa en general se ubican en los puestos segundo, tercero y cuarto, respectivamente. De lo anterior es importante resaltar que del 2010 al 2012, tanto el diario como la televisión han registrado un aumento de denuncias: del 34 y 44 por ciento. Mientras que el diario digital reporta un aumento del 280 por ciento: de 5 a 19 casos, en el 2012.

Reportan pero en menor incidencia, las revistas, agencia de noticias, blog, periódicos en línea, gremios de prensa, entre otros.

En el 2012, como en los años anteriores (2009-2012) una nueva muestra sobre la impunidad, asoma en el dato de que un enorme porcentaje de los agresores aparecen como “desconocidos”. Es decir, se denuncia que casi un 25 por ciento de los agredidos (42 episodios) aún no puede saber de dónde provino la agresión.

Lamentablemente –y esto es parte de otras de las deudas del sistema institucional argentino- la Justicia no pudo dar con muchos de los responsables de estos atentados a la libertad de expresión: el agresor “desconocido” es el actor que más se repite en la nómina de autorías que surge del informe 2009 del Monitoreo. Y eso se traduce en impunidad.

Interior CS6.indd 112 08/12/2013 18:39:13

Porcentaje de denuncias según tipo de medio- 2012

Fuente: MLE – Informe Anual 2012

Entre quienes sí figuran como identificados, aparecen como principales agresores los funcionarios municipales (22 hechos). Siendo el porcentaje más elevado de denuncias de ataques de pequeñas emisoras radiales.

Por muchos años las radios locales y comunitarias se han destacado en el país por ser de las más críticas de las administraciones municipales y provinciales. Como resultado de aquello, los gobiernos locales han tratado de acallar a la prensa por medio de la censura, amenazas (incluso de muerte), y otros, en represalia a reportajes o notas periodísticas que denuncian su negativa al acceso de información pública, uso abusivo de su poder, o sobre irregularidades en la administración pública.

Otro fenómeno que habla de la complejidad del sistema institucional argentino es la presencia de hechos donde los agresores vienen de parte de la fuerza pública que más bien debería dar protección a la prensa: estamos hablando de la fuerza policial y municipal.

También se ubican como agresores, funcionario del sistema judicial (6), funcionarios nacionales (3) y provinciales (12) y hasta –paradójicamente- propietarios de medios de comunicación, con 16 casos reportados. Por suerte, hay algunos datos positivos que surgen del informe y que tienen que ver con fallos favorables a la libertad de expresión por parte de la Justicia, y el dictado de algunas resoluciones y legislaciones que la apuntalan.

También es un dato favorecedor el menor registro de agresiones de parte de la delincuencia, que del 2009 al 2012 solo ha reportado un caso.

Se puede concluir de lo señalado que los principales agresores a la libertad de prensa en Argentina provienen del aparato del Estado, en sus tres niveles: nacional, provincial y municipal; siendo sus ejecutores principales, las fuerzas públicas –policiales y judiciales- que deberían garantizarla. De hecho, en la mayoría de los casos denunciados actuaron personas vinculadas con el oficialismo de cada lugar, independientemente de su afiliación; "*porque el que agrede es, casi siempre, quien se siente poderoso o está amparado y confía en su impunidad*" (BAUMGRATZ 2011: 13).

Interior CS6.indd 113 08/12/2013 18:39:14

Número de casos según tipo de agresor Periodo 2009-2012

TIPO DE AGRESOR	2009	2010	2011	2012	Total
Desconocido	36	36	23	42	137
Funcionario municipal	22	16	10	22	70
Funcionario nacional	10	5	10	3	28
Funcionario provincial	10	5	10	12	37
Propietario/Directivo de medio	8	4	9	16	37
Fuerza pública/Personal policial	13	13	8	14	48
Personal de seguridad privada	2	0	2	2	6
Poder militar	1	0	0	0	1
Justicia provincial/federal	11	10	5	6	32
Manifestantes sindicales	2	5	8	9	24
Militantes políticos	2	8	6	10	26
Candidato político	0	0	4	0	4
Simpatizantes del fútbol	6	0	6	8	20
Dirigente deportivo	2	1	4	3	10
Poder legislativo provincial	1	0	1	2	4
Poder legislativo municipal	0	0	0	1	1
Directivo de medio público	5	0	0	0	5
Empresario	6	0	0	0	6
Religioso	2	0	0	0	2
Delincuentes comunes	1	0	0	0	1
Otros	7	14	16	22	59

Fuente: MLE-FOPEA, Periodo 2010-2012 Elaboración propia.

B) Principales hechos o situaciones relevantes

a) Novedades en lo legal (2007-2013)

- 2009: Aprueban Ley 26522 de Servicios de Comunicación Audiovisual

La *Ley 26522 de Servicios de Comunicación Audiovisual* y su Decreto reglamentario 1225/2010 es una ley que establece las pautas que rigen el funcionamiento de los medios radiales y televisivos en la República Argentina. Esta legislación fue promulgada el 10 de octubre de 2009 por la presidenta Cristina Fernández de Kirchner y reemplazó a la Ley de Radiodifusión 22285, que había sido promulgada en 1980 por la dictadura cívico-militar autodenominada Proceso de Reorganización Nacional y se había mantenido vigente desde entonces[127].

Desde la recuperación de la democracia el 10 de diciembre de 1983, existió un amplio consenso sobre la necesidad de derogar la norma de la dictadura y sancionar una nueva ley, en consonancia con las necesidades cívicas y participativas de la democracia. Los presidentes Raúl Alfonsín en 1988 y Fernando de la Rúa

127 REDACCIÓN (2009, 10 de octubre). "Fue promulgada Ley de Medios". En: Sala de Prensa (Secretaria de Comunicación Pública-Presidencia de la Nación). http://www.prensa.argentina.ar/2009/10/10/1311-fue-promulgada-la-ley-de-medios.php

Interior CS6.indd 114 08/12/2013 18:39:14

en 2001, presentaron sendos proyectos de ley, que no pudieron ser tratados, afectados por fuertes presiones por parte de los intereses involucrados.[128]

En agosto de 2009, la presidenta Cristina Fernández de Kirchner envió un proyecto de ley a la Cámara de Diputados para reemplazar la ley de radiodifusión, luego de haber sido debatido por un año, en 24 foros que se desarrollaron en distintos puntos del país, una propuesta de proyecto de ley basada en veintiún puntos presentados por la Coalición por una Radiodifusión Democrática en 2004.

El proyecto de ley fue presentado en la Cámara de Diputados y aprobado por esta instancia luego de que se le realizaran más de 100 modificaciones, adquiriendo de esta manera la media sanción. En el Senado, fue aprobado por 44 votos a favor y 24 en contra.

ANTECEDENTES: LEY 1980 Y LEY DE REFORMA DEL ESTADO DE 1989

Es necesario aclarar que no es la primera ley que ha fijado las normas de funcionamiento de los medios de comunicación en el país; ya que desde un principio, con el nacimiento de la radiofonía en Argentina, en 1920, comenzaron a implementarse normas y leyes que ordenaban las actividades de los medios de comunicación; las cuales serían modificadas periódicamente acorde a las necesidades de los gobiernos y políticas de turno.

Con la llegada de la televisión en 1951 no sería distinto, ya que dos años más tarde se promulgó la Ley de Radiodifusión; a la cual la sucederían otras hasta llegar a 1980 en que se instauró la última ley de medios de la dictadura que fue sustituida por la actual. La ley Nacional de Radiodifusión 22.285 fue promulgada el 15 de septiembre de 1980[129], durante el Proceso de Reorganización Nacional, derogando la Ley 19.798 y reglamentando las pautas para los servicios de radiodifusión en todo el territorio de la República Argentina. Esta ley llevaba la firma de, entre otras personas, Jorge Rafael Videla, Albano Harguindeguy y José Alfredo Martínez de Hoz.

En ese contexto, esta Ley fue considerada como de corte *dictatorial, centralista, autoritaria y discriminatoria.*

- Dictatorial: Por haber sido instaurada por un gobierno de facto.
- Centralista: Porque toda su aplicación estaba ceñida al Poder Ejecutivo u organismos dependientes de él como el *Comité Federal de Radiodifusión* (COMFER), dejando de lado por completo a las provincias.
- Autoritaria: Dado que limitaba el funcionamiento de los medios –y la información transmitida- a las supuestas necesidades de la "seguridad nacional", siendo altamente víctima de la censura y de las limitaciones de libertad de expresión.
- Discriminatoria: Dado que no permitía a ninguna entidad legal que no sea una sociedad comercial regularmente constituida a tener medios de comunicación. Por lo tanto solamente podían adquirir licencias empresas con fines netamente comerciales, quedando excluidas las cooperativas, las sociedades civiles, las fundaciones y las asociaciones civiles.

128 REDACCIÓN (2009, 27 de octubre). "El de Cristina no es el primero: Alfonsín y De la Rúa ya habían enviado proyectos de radiodifusión al Congreso". En: Clarín.com.

129 Ley N°. 22.285. Información Legal del Ministerio de Economía y Finanzas (15 de septiembre de 1980). Disponible en: http://www.infoleg.gov.ar/infolegInternet/anexos/15000-19999/17694/texact.htm

Interior CS6.indd 115 08/12/2013 18:39:15

La radiodifusión fue administrada desde esa época, desde una óptica neoliberal, ya que el Artículo 45 de esa ley excluía a toda aquella entidad sin fines de lucro; consagrando el ejercicio de la radiodifusión solamente a empresas privadas y al Estado.

La ley estableció, en su artículo 45, que sólo podían ser titulares de licencias "*personas individuales o sociedades comerciales, exceptuando a las empresas periodísticas*" (inciso E). No se permitía que las organizaciones sin fines de lucro (religiosas, sindicales, culturales, cooperativas, etcétera) pudieran ser titulares de radios o canales de televisión. Tampoco a las universidades se les permitía tener radios o televisiones, con excepción de las que ya las tuvieran instaladas, las que a su vez tenían severas restricciones en materia de publicidad (artículo 107). Con respecto a las provincias y municipios, la ley solo les permitía tener un servicio de radio y sin publicidad (artículo 107).

El objetivo de la ley era tener un sistema de medios de comunicación comercial, controlados por las Fuerzas Armadas bajo la Doctrina de la Seguridad Nacional. Para ello ordenó la privatización masiva de las señales en un plazo de tres años (artículo 106).

Caída la dictadura, el 18 de agosto de 1989 se promulgó la Ley de Reforma del Estado 23696, que como primera medida efectuó la venta de casi todas las empresas del Estado, entre las cuales se encontraban los medios de comunicación administrados por el Estado, excepto: LS 82 Canal 7 - ATC, LRA 1 Radio Nacional Buenos Aires, Radio Difusión Argentina al Exterior (RAE) y las emisoras que integran el servicio de radiodifusión. Así fue que se vendieron entre otras emisoras Canal 11, Canal 13, Radio Belgrano y Radio Excelsior.

Asimismo, se derogó algunos incisos de los artículos 43, 45 y 46 de la Ley 22285 de Radiodifusión; que abrió paso a la concentración y formación de grandes grupos mediáticos oligopólicos a nivel nacional.

Así el Artículo 65 del la Ley de 23696/89 de Reforma del Estado decía:

a) Derogase el inciso c) del artículo 43.
b) Sustituyese el inciso e) del artículo 45 por el siguiente:"No tener vinculación jurídica societaria u otras formas de sujeción con empresas periodísticas o de radiodifusión extranjeras".
c) Derogénse los incisos a) y c) del artículo 46.

LA COALICIÓN POR UNA RADIODIFUSIÓN DEMOCRÁTICA

La *Coalición por una Radiodifusión Democrática* fue un grupo de más de 300 organizaciones sociales, comunitarias, de derechos humanos, sindicales y de pequeñas y medianas empresas que, tras meses de trabajo en conjunto, propusieron el día 27 de agosto de 2004 una lista de 21 puntos básicos que, según su criterio, debía tener la nueva ley de radiodifusión que reemplazara a la sancionada por la última dictadura militar.

El 27 de agosto de 2004, la Coalición por una Radiodifusión Democrática elaboró la "Iniciativa ciudadana por una ley de radiodifusión para la democracia" o "Veintiún puntos básicos por el derecho a la comunicación", conocida como "los 21 puntos". Estos se establecieron con el fin de precisar una serie de pautas fundamentales para conformar un sistema de medios de comunicación compatibles y promotores de la democracia[130].

130 Disponible en: http://www.telam.com.ar/advf/imagenes/especiales/documentos/2012/11/509435587ec92.pdf

Interior CS6.indd 116 08/12/2013 18:39:15

El documento fue suscripto por todos los gremios de la comunicación del país, tanto los agrupados en COSIMECOS (Confederación de Sindicatos de Trabajadores de Medios de Comunicación Social), los vinculados a la Confederación General del Trabajo (CGT), como los que integran la Federación de Trabajadores de la Comunicación (FETRACOM), que pertenecen a la Central de Trabajadores Argentinos (CTA); asociaciones de radios universitarias y cooperativas; las carreras y universidades de Comunicación de distintas partes del país; funcionarios de Radio Nacional y de la agencia oficial Télam; los organismos de derechos humanos y la Asociación Madres de Plaza de Mayo; organizaciones ciudadanas como Poder Ciudadano y el CELS; la Asociación Periodistas; la Asociación Mundial para la Comunicación Cristiana; organizaciones de base como la Federación de Tierra y Vivienda (FTV), Barrios de Pie y la TV Piquetera; y académicos de la comunicación de Argentina y el mundo, como Damián Loreti, el venezolano Antonio Pasquali y la peruana Rosa María Alfaro.

También en 2007 recibe el apoyo del "Frente para la Victoria" liderado por la ahora presidenta Cristina Fernández de Kirchner y Julio Cobos. Quien al ganar los comicios, impulsa el proyecto sobre la base de los "veintiún puntos básicos por el derecho a la comunicación", que fueron consensuados después de un prolongado proceso de debates entre diferentes especialistas.

ALCANCES DE LA LEY

Los artículos que van del 1 al 9 (incluidos ambos), tienen como finalidad marcar el carácter y los alcances de la ley. Se declara a la actividad de los servicios de comunicación audiovisual como de "interés público", condición que se contrapone a la de "servicio público" siendo que el Estado no sería dueño de la explotación sino la entidad que la regula. Se norma también que las licencias no se licitan sino que van a concurso.

La ley en su articulado 10 para adelante, crea una gran cantidad de nuevos órganos que vienen a reemplazar las funciones del COMFER pero también a crear espacios relacionados a la creación estatal de contenido y demás. Entre ellos destaca la Autoridad Federal de Servicios de Comunicación Audiovisual (AFSCA), el Consejo Federal de Servicios de Comunicación Audiovisual (AFSCA), el Consejo Asesor de la Comunicación Audiovisual y la Infancia, la Comisión Bicameral de Promoción y Seguimiento de la Comunicación Audiovisual, el Defensor Nacional del Público, la empresa Radio y Televisión Argentina S.E., y el Consejo Consultivo Honorario de los Medios Públicos.

La ley en su artículo 23, reconoce tres tipos de empresas capaces de administrar las licencias de servicios audiovisuales: "*la administración estatal, administración privada con fines de lucro, y administración privada sin fines de lucro*". En este sentido hay una serie de condiciones para ser licenciatarios: Se les prohíbe ser funcionarios políticos, miembros de alguna fuerza de seguridad, ser legislador ni magistrado judicial; haber sido funcionario durante la dictadura militar; deben poder demostrar el origen de sus fondos; ser capaz, mayor de edad, argentino nativo o por opción, o naturalizado con más de 5 años de residencia; no estar incapacitado jurídicamente para comerciar o ser deudor/moroso; no ser director, administrador o accionista con más del 10% de una persona jurídica prestadora de licencia, concesión o permiso de un servicio público nacional, provincial o municipal; también está prohibido que del capital de la persona de existencia ideal licenciataria pueda tener una participación mayor al 30% de capital extranjero.

Un concurso público determinará el licenciatario para explotar la frecuencia. Se determina en el artículo 41 que esta persona, si es de existencia ideal sin fines de lucro, no podrá transferir la licencia; en caso de ser una persona de existencia ideal con fines de lucro podrá vender sólo a partir del quinto año, siempre y cuando se mantenga el 50% de las acciones en manos de la persona de existencia ideal originaria y esta operación sea necesaria para garantizar el servicio.

Otra cuestión importante es abordada en los artículos 39 y 40: el período o duración de las licencias que se otorguen será de 10 años, con posibilidad de una única prórroga de otros 10 años más, sin que esto impida que esa misma persona de existencia ideal pueda presentarse nuevamente a concurso una vez vencida su concesión.

En el artículo 37 se señala que ciertas personas de existencia ideal reciben las licencias de forma directa, a demanda y en coherencia con la capacidad del espectro radioeléctrico: "*las de derecho público estatal; las Universidades nacionales e Institutos universitarios nacionales; los Pueblos Originarios y la Iglesia Católica*".

Con respecto a la distribución del espectro radioeléctrico, según lo dispuesto por el artículo 89, el espectro radioeléctrico respetará la pluralidad de los tres tipos de licenciatarios de la siguiente manera:

a) Para el Estado nacional se reservarán las frecuencias necesarias para el cumplimiento de los objetivos de Radio y Televisión Argentina Sociedad del Estado, sus repetidoras operativas, y las repetidoras necesarias a fin de cubrir todo el territorio nacional;

b) Para cada Estado provincial y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires se reservará una (1) frecuencia de radiodifusión sonora por modulación de amplitud (AM), una (1) frecuencia de radiodifusión sonora por modulación de frecuencia (FM) y una (1) frecuencia de televisión abierta, con más las repetidoras necesarias a fin de cubrir todo el territorio propio;

c) Para cada Estado municipal una (1) frecuencia de radiodifusión sonora por modulación de frecuencia (FM);

d) En cada localización donde esté la sede central de una universidad nacional, una (1) frecuencia de televisión abierta, y una (1) frecuencia para emisoras de radiodifusión sonora. La autoridad de aplicación podrá autorizar mediante resolución fundada la operación de frecuencias adicionales para fines educativos, científicos, culturales o de investigación que soliciten las universidades nacionales;

e) Una (1) frecuencia de AM, una (1) frecuencia de FM y una (1) frecuencia de televisión para los Pueblos Originarios en las localidades donde cada pueblo esté asentado;

f) El treinta y tres por ciento (33%) de las localizaciones radioeléctricas planificadas, en todas las bandas de radiodifusión sonora y de televisión terrestres, en todas las áreas de cobertura para personas de existencia ideal sin fine

En el artículo 45 se establecen límites a la capacidad de las personas de existencia ideal para concentrar licencias de frecuencias. En el artículo 46 se determinan las licencias que quedan fuera de la norma de multiplicidad del artículo anterior, es decir aquellas como la televisión móvil y la radiodifusión por satélite, exigiendo que la persona de existencia ideal titular no esté explotando alguna otra licencia. El artículo 47 obliga a la AFSCA a confeccionar un informe bianual ante la Comisión bicameral y el PEN sobre el estado de explotación del espectro radioeléctrico, con la finalidad de proponer mejoras en la distribución de la multiplicidad de licencias, siempre preservando los derechos de los licenciatarios.

Interior CS6.indd 118 08/12/2013 18:39:15

Esta ley también norma en su artículo 93, la responsabilidad del Poder Ejecutivo Nacional de aprobar el "Plan Nacional de Servicios de Comunicación Audiovisual Digital" dentro de un plazo de 180 días desde la implementación de la ley. Asimismo, proponer la disposición del plan digital y de demarcar una fecha límite para el "·apagón analógico"[131].

El régimen de faltas y sanciones se establece en los artículos 101 al 118 (inclusive). Se detallan las faltas leves, graves, de reiteración, no respeto de los horarios de protección al menor, entre otras; las respectivas sanciones y la obligatoriedad de publicar dichas sanciones.

En el artículo 65 se trata el tema de los "cupos de contenido" para los distintos licenciatarios, según el tipo de licencia que explotan y el tipo de persona de existencia ideal que está explotando la licencia:

- Los licenciatarios de radio deberán emitir un 70% de contenido de producción nacional dentro de la programación; un 30% de la música transmitida debe ser de origen nacional, del cual un 50% debe ser de carácter independiente; deben tener un mínimo de producción propia del 50% con informativos locales. Las emisoras de estados provinciales, Ciudad Autónoma, municipios y universidades, deben tener una producción nacional y propia de al menos 60% y emitir al menos un 20% de programación destinada a contenido educativo, cultural y de bien público.
- Los licenciatarios privados de televisión deben emitir reproducir un mínimo del 60% de contenido nacional; un 30% de contenido propio con informativo local y un 30%, 15% o 10% de contenido local independiente, según la categoría de ciudad medida en la cantidad de habitantes.

En otros artículos, como en el 67, se establecen pautas de contenido. Por ejemplo, se procura el fomento del cine nacional estableciendo la obligatoriedad de estrenar al menos ocho largometrajes de producción nacional al año. En el artículo 68 se establecen horarios límites y criterios para la protección de los menores de edad en su relación con los servicios de comunicación audiovisual. En los artículos 77 y 78 se obliga a confeccionar una lista de eventos de interés público para garantizar su transmisión por aire; en el 78 se marcan los criterios para la confección de esa lista y en los artículos 81 y 82 se trata el tema de la publicidad, regulando su producción y el tiempo límite de emisión en los medios.

- ***2012: Corte Suprema de Justicia decide rechazar medida cautelar de diario Clarín para trabar artículo 161 de "Ley de Medios"***

El 22 de mayo de 2012, la Corte Suprema de Justicia de la Nación (CSJN) estableció un plazo concreto para el cumplimiento de artículos de la ley cuya aplicación se encontraba suspendida por medidas cautelares solicitadas por el Grupo Clarín.

La Corte fijó para el 7 de diciembre de 2012 el plazo límite para el vencimiento de dichas medidas cautelares, aduciendo que estas "*son resoluciones jurisdiccionales precarias y no pueden sustituir la solución de fondo porque afectan la seguridad jurídica*"[132].

131 Es decir, para cuando los licenciatarios de televisión dejen de transmitir simultáneamente de forma analógica y digital y pasen a hacer, únicamente, transmisión digital.

132 REDACCIÓN (2012, 22 de mayo). "Ley de Medios: la Corte falló contra el Grupo Clarín en un artículo clave". En: Perfil.com. http://www.perfil.com/contenidos/2012/05/22/noticia_0017.html

Interior CS6.indd 119 08/12/2013 18:39:15

De este modo, la resolución del caso Grupo Clarín SA y otros sobre medidas cautelares, ordena que se aplique el artículo 161[133] de la ley, que obliga a la desinversión en el caso de multiplicidad de licencias, con lo que quedan obligados tanto el Grupo Clarín como los demás grupos de medios que excedan la cantidad de licencias permitidas a deshacerse de sus activos excedentes en el plazo de un año "*desde que la autoridad de aplicación establezca los mecanismos de transición. Vencido el plazo, serán aplicables las medidas que al incumplimiento correspondiesen*" [134]. De las aproximadamente 300 licencias que posee el Grupo Clarín, podrá mantener un máximo de 24, debiendo deshacerse de las demás.

ARGUMENTOS DE LA CORTE SUPREMA

Considera que la medida cautelar debe mantenerse porque ya se ha dictado sentencia de la Corte en esta misma causa y en el mismo sentido con fecha 5 de octubre de 2010.

- Que dicha cautelar no afecta de ningún modo la aplicación general de la ley 26522.
- Que el plazo de treinta y seis meses fijado por la Cámara no resulta irrazonable y se ajusta a los tiempos que insume la vía procesal intentada.
- Que el plazo previsto en el artículo 161 fue prorrogado por la propia Autoridad Federal de Servicios de Comunicación Audiovisual (resoluciones 297/10 y 1295/11) y las licitaciones fueron suspendidas, lo cual contradice en gran medida la afectación que dice sufrir como consecuencia de la decisión de fijación del plazo.
- Conforme a las resoluciones mencionadas, dicho plazo legal venció el 28 de diciembre de 2011, pero no se aplicó a la actora como consecuencia de la medida dictada por el Juez.
- Que el plazo de la cautelar no puede contarse a partir de la notificación de la demanda, sino desde la notificación de la cautelar. Los datos a tener en cuenta son los siguientes:
- La medida cautelar fue ordenada el 7 de diciembre de 2009.
- La actora promovió la demanda, el 4 de febrero de 2010, al "único efecto de evitar la caducidad de la medida cautelar". Sin embargo, requirió que no se dispusiera correr traslado y que se reservara el escrito en secretaría; además, formuló expresa reserva de su derecho a ampliar la presentación (fs. 1323/1324).

133 ARTÍCULO 161.- La Autoridad de Aplicación establecerá los mecanismos de transición a los fines de adecuar la situación de la totalidad de los licenciatarios a lo dispuesto en la Ley N° 26522, bajo los siguientes criterios:
Adecuación voluntaria. Se posibilitará a los titulares de licencias de los servicios y registros regulados por la Ley N° 26522, que a la fecha de su sanción no reúnan o no cumplan los requisitos previstos por la misma, o a las personas jurídicas que al momento de la entrada en vigencia de dicha Ley fueran titulares de una cantidad mayor de licencias, o con una composición societaria diferente a la permitida, iniciar el trámite de adecuación mediante declaración jurada, a través del cual propongan la regularización de su situación.
Constatación de oficio. Sin perjuicio de lo dispuesto en el inciso precedente, la Autoridad de Aplicación podrá proceder a constatar de oficio la efectiva adecuación a las disposiciones del artículo 161 de la Ley N° 26522, por parte de la totalidad de los licenciatarios.
Adecuación por transferencia de licencias. Al sólo efecto de la adecuación prevista en el artículo 161 de la Ley N° 26522, se permitirá la transferencia de licencias, la que podrá efectuarse mediante los siguientes mecanismos: a) Transferencia voluntaria, y b) Transferencia de oficio.

134 Resolución de la CSJN. Buenos Aires, 22 de mayo del 2012. Disponible en: http://www.lanacion.com.ar/1475480-la-corte-destrabo-un-articulo-clave-de-la-ley-de-medios

Interior CS6.indd 120 08/12/2013 18:39:16

- Sólo ante la orden dada por el juez con fecha 22 de abril de 2010 se produjo la ampliación de la demanda, lo que ocurrió el 6 de mayo de 2010.
- La demanda fue notificada el 17 de noviembre de 2010.
- Es decir que, si bien las actoras obtuvieron una medida cautelar el 7 de diciembre de 2009 y promovieron la demanda el 4 de febrero de 2010, recién procedieron a notificarla el 17 de noviembre de ese año. De manera que, entre el dictado de la medida precautoria y la notificación de la demanda transcurrió un año, por la sola voluntad de las peticionarias, lo cual resultaría demostrativo de un interés más centrado en lo provisional que en la resolución definitiva del pleito.
- Que no puede dejarse en manos de la parte beneficiada por la medida cautelar el momento en que debe comenzar el cómputo de razonabilidad de su vigencia, porque se daría lugar a especulaciones procesales que no sólo resultan incompatibles con la buena fe que debe guiar a las partes en el proceso, sino que afectan seriamente la seguridad jurídica.
- Recuerda la Corte que las cautelares son resoluciones jurisdiccionales precarias, nunca definitivas. Señala que cuando las cautelares se hacen ordinarias y sustituyen a la sentencia definitiva, se crea un derecho precario, lo que constituye una lesión al objetivo de afianzar la justicia señalado en el propio Preámbulo de la Constitución Nacional.
- Que la propia actora ubica el caso dentro del derecho de defensa de la competencia. Dice que el daño que le causa la aplicación del artículo 161 es la pérdida de licencias que le han sido concedidas y que la obliga a vender activos que detalla. Es decir, una cuestión de organización del mercado que existe en todo el derecho comparado y de naturaleza exclusivamente patrimonial.
- Que en cuanto a la protección de la libertad de expresión, esta Corte ha sido muy clara y consistente en su reconocimiento a lo largo de una extensa e importante jurisprudencia. Sin embargo, en la causa no hay más que una mención al tema, ya que la parte actora no aportó ningún elemento probatorio que demuestre de qué modo resultaría afectada esa libertad. Más aún, en los escritos de la recurrente no hay más que menciones generales, pero no existen argumentos que relacionen directamente la norma de desinversión con la libertad de expresión.

– ***2013: Sobre Ley de Medios. Por unanimidad, la Cámara Federal Civil y Comercial falló a favor de la constitucionalidad de los arts. 41 y 161 de la ley 26522, considerando parcialmente inconstitucionales los arts. 45 y 48 de la mencionada norma***

El 17 de abril del 2013, la Sala I de la Cámara Federal Civil y Comercial declaró la constitucionalidad de los artículos 161 y el 41 de la Ley de Medios, al mismo tiempo que estableció la inconstitucionalidad de un apartado del artículo 45 de la norma, referido al tope de licencias, que deberá decidir la Corte Suprema de la Nación[135].

En un fallo unánime de 55 carillas, los tres miembros del tribunal declararon constitucional el plazo de adecuación de un año establecido por el artículo 161, y las normas de transferencia de licencias del artículo 41, además de la potestad del Estado de distribuir el espectro radioeléctrico. Sin embargo, declararon

135 Fallo MJJ78:195. Disponible en: http://www.catedras.fsoc.uba.ar/loreti/jurisprudencia_relevante/fallo.camaracycf2013.pdf

Interior CS6.indd 121 08/12/2013 18:39:16

inconstitucional el tope de licencias de canales de cable fijado en el artículo 45 y el artículo 48 referido a "concentración indebida", declarándolo inaplicable para el grupo Clarín[136].

Los camaristas Susana Najurieta, Ricardo Guarinoni y Francisco de las Carreras entendieron como constitucional el plazo de adecuación de un año del artículo 161, ya excedido desde el 2010. En ese marco, también entendieron la constitucionalidad de las normas de transferencia de licencias establecidas en el artículo 41 de la ley y la que establece que el Gobierno puede distribuir el espacio radioeléctrico, contenido también en el artículo 45, segundo párrafo.

La inconstitucional observada sobre el tope de licencias, incluye a los canales de cable fijados en el artículo 45, donde se establece la cantidad o tope de licencias de medios audiovisuales que puede poseer una persona. "*No sólo se encuentra comprometido el derecho a la propiedad sino el derecho a la liberad de expresión e información*", sostiene la Cámara, que también desatendió el dictamen del fiscal de de Cámara, José María Medrano[137]. Al respecto, la presidenta de Argentina, Cristina Kirchner, se pronunció fuerte, al definirlo como un fallo "absurdo" y a la carta" del Grupo Clarín[138].

ANTECEDENTES

El 27 de febrero pasado, el fiscal José María Medrano se había pronunciado en favor de la constitucionalidad de la ley, y había planteado que la Cámara debía confirmar el fallo del juez de primera instancia, Horacio Alfonso, quien también los consideró constitucionales, hecho que la Cámara no hizo en su totalidad.

Antes, en diciembre, el juez Alfonso había fallado a favor de la constitucionalidad de todos los artículos de la ley de medios. Clarín apeló y la Sala de Feria de la Cámara habilitó el receso judicial de enero para que se tramite el expediente, mes en el que las partes presentaron sus apelaciones y se contestaron mutuamente. El fallo de primera instancia de Alfonso no llegó a aplicarse dado que a los pocos días fue suspendido por una nueva medida cautelar de la Cámara Civil y Comercial Federal, la misma que fallo esta tarde. La medida fue a favor del Grupo Clarín SA, ARTEAR, Cablevisión. Multicanal, Radio Mitre y Teledigital Cable.

A partir del fallo, la siguiente instancia judicial es la Corte Suprema de Justicia de la Nación, que deberá pronunciarse al respecto, cuando la Autoridad Federal de Servicios de Comunicación Audiovisual (AFSCA), presente el recurso de apelación. La Corte había rechazado en diciembre un pedido de *per saltum* del Ejecutivo para que se avocara a tratar la causa directamente sin que lo hiciera la Cámara.

ALCANCES DEL FALLO:

- Los jueces tienen la atribución de declarar inconstitucionales las normas cuando son arbitrarias. Toda una señal para el Gobierno, que critica a los jueces que intentan hacerlo.

136 REDACCIÓN (2013, 17 de abril). "Ley de medios: la Cámara Federal declaró inconstitucional un artículo clave en favor del grupo Clarín". En: lanacion.com. Disponible en: http://www.lanacion.com.ar/1573659-ley-de-medios-la-camara-federal-declaro-inconstitucional-un-articulo-clave-en-favor-del-grup

137 REDACCIÓN (2013, 18 abril). "La Cámara falló en favor de Clarín: podrá retener casi todas sus licencias". En: lanacion.com. Disponible en: http://www.lanacion.com.ar/1573848-la-camara-fallo-en-favor-de-clarin-podra-retener-casi-todas-sus-licencias

138 REDACCIÓN (2013, 18 de abril). "Un fallo "a la carta" por la Ley de Medios". En: Radio Nacional (portal de noticias on-line). En: http://www.radionacional.gob.ar/noticias/politica/50226-un-fallo-a-la-carta-por-la-ley-de-medios.html

Interior CS6.indd 122 08/12/2013 18:39:16

- El fallo se funda en los dictámenes que habían producido en el expediente tres peritos (un economista, un contador y un ingeniero) nombrados de oficio, que el juez Horacio Alfonso no había siquiera evaluado.
- Se reconoce que el Grupo Clarín -y cualquier otra empresa de medios- tiene un derecho de propiedad sobre sus licencias, las cuales no son un permiso precario que el Estado puede revocar (rescatar) unilateralmente en cualquier oportunidad. De esta forma, la Cámara contradice un error que había cometido el juez Alfonso.
- La sentencia afirma que "una reglamentación irrazonable, que no respeta los márgenes de la libertad de expresión, es incompatible con la protección de los artículos 14 y 32 de la Constitución".
- La combinación de limitaciones es irrazonable: "*Afectar la sustentabilidad económica de un medio, la reducción de audiencia, la disminución de la publicidad privada (cepo) y falta de avisos conduce a la inseguridad económica y afecta la actividad periodística*".

El fallo declaró inválidos dos de los cuatro artículos cuestionados.

- Artículo 45: Pretendió limitar la multiplicidad de licencias. El fallo determinó que la ley no puede limitar la extensión de la TV por cable y, así, sale beneficiada Cablevisión. En cambio, admitió el límite de diez licencias de TV abierta y radio, porque usan espectro. Clarín, que tiene cuatro canales y siete radios, debe vender una.
- Artículo 48: Se dispuso que es inconstitucional. La ley no puede desconocer que los medios tienen un derecho adquirido a gozar de las licencias.
- Arts. 41 y 161: La Cámara Federal convalidó la obligación de vender las licencias en un año (artículo 161) y el límite a las transferencias (artículo 41).

– ***2013: Se aprueba la "Ley de defensa de la libertad de expresión en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires"***

El 30 de mayo del 2013 se aprobó la "Ley de defensa de la libertad de expresión"[139] en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Esta Ley reemplaza al "Decreto de necesidad y urgencia, Nº2" aprobado el 14 de mayo del 2013[140].

La Ley en sus artículos 1 y 2, busca garantizar a los ciudadanos de la C.A.B.A. el derecho a "*expresar y difundir libremente, por cualquier medio de su elección, informaciones, opiniones, ideas y manifestaciones culturales de toda índole, sin ninguna restricción directa o indirecta, ni censura de ninguna clase*" (art. 1), sin *"que ningún poder público pueda interferir ni sustituir su decisión*" (art. 2).

La tutela que permite esta ley comprende a todos los actos y acciones necesarias y/o *convenientes*, no sólo para acceder a cualquier información, sino también "*para aquellos que permitan o faciliten generarla, darle contenido, fundamentarla, comprobarla o difundirla por medios de comunicación pública o privada, sin censura previa*" (art.2).

---

139 Disponible en: http://www.legislatura.gov.ar/documentos/prensa/ley-libertad-expresion.pdf

140 La ley tuvo como base el Decreto de Necesidad y Urgencia, DNU, que firmó el Alcalde Mauricio Macri de la C.A. Buenos Aires, pero que fue frenado por la justicia local debido a que algunos legisladores cercanos al kirchnerismo lo consideraban "inconstitucional".

Interior CS6.indd 123 08/12/2013 18:39:16

Otro aspecto importante es que protege "la investigación o difusión de hechos o imágenes que tuvieren directa o indirecta vinculación con el mal desempeño de funcionarios públicos, el peculado, la corrupción activa o pasiva, el enriquecimiento ilícito o notorio (...) u otro asunto de interés público" (art. 3).

Es así que el ejercicio de los derechos y libertades previsto por Ley "no estará sujeto a previa censura sino a responsabilidades ulteriores" (art.7). Por lo que, queda prohibido (art. 14):

1. Censurar o controlar previamente la veracidad, oportunidad o imparcialidad, revisar, aprobar, intervenir, interferir, obstaculizar, modificar, alterar, sugerir o imponer la línea editorial, noticias, información, contenidos, grillas, programas u opiniones que difundan los habitantes de la Ciudad y los medios de comunicación en ella domiciliados, cualquiera sea su soporte o modalidad.
2. Efectuar solicitudes o requerimientos informativos sobre su línea editorial, noticias por difundir, contenidos, grillas, programas, opiniones o información en poder de los medios de comunicación domiciliados en la Ciudad, cualquiera sea su soporte o modalidad.
3. No podrán restringirse las libertades de imprenta, prensa y expresión de los medios de comunicación con domicilio o instalaciones en la Ciudad, ni el derecho al libre acceso a la información de las personas de la Ciudad por vías indirectas tales como el abuso de controles oficiales, la imposición de aranceles, impuestos, regulación o cargas extraordinarias para la producción o importación de papel para medios gráficos, de enseres, equipos, insumos y aparatos necesarios para la difusión de expresiones, informaciones, opiniones o ideas por cualquier soporte o modalidad.

En los artículos 20, 21 y 22 se norma acerca de la inviolabilidad de los medios de comunicación, su infraestructura y de todos sus inmuebles.

Los artículos 26 y 32, establecen que es "jurisdicción de la Ciudad, todas las materias relativas a los medios y servicios de difusión orales, (...) cualquiera sea su soporte o modalidad, con excepción de aquellos que ocupen espacio radioeléctrico los que estarán regulados por la ley federal" (art. 26); siendo los "*actos que afecten, restrinjan o impidan el ejercicio de los derechos, libertades y garantías establecidos por esta Ley (...) sean declarados nulos de nulidad absoluta*" (art. 32).

Con la aprobación de esta ley se crea un ámbito judicial especial para esta ciudad el cual "*regula y protege los derechos de las empresas periodísticas y de los periodistas*". Es decir, los medios de esta ciudad no podrán ser clausurados, suspendidos, ni sus equipos decomisados, sino a través de una sentencia del Poder Judicial de la Ciudad de Buenos Aires, informó el diario Clarín.

Es por este motivo que esta ley impulsada por el alcalde de la ciudad, Mauricio Macri, ha sido vista por muchos como un ataque a la *Ley de Medios* de la presidenta del país, Cristina Fernández de Kirchner. Pues aunque la Ley de Medios fue aprobada por el Congreso desde 2009, no ha entrado en funcionamiento en su totalidad debido a la medida cautelar que instauró el Grupo Clarín contra el artículo que obliga a reducir el número de licencias por considerarlo inconstitucional.

De esta manera, si la Corte Suprema de Argentina –instancia donde se encuentra actualmente el proceso del Grupo Clarín– llega a decidir la constitucionalidad de estos artículos, los medios con sus sedes en Buenos Aires tendrían un recurso legal para protegerse de ser expropiados o sus equipos de ser incautados.

Interior CS6.indd 124 08/12/2013 18:39:17

Esta ley según han resaltado sus opositores[141] "*es una capitulación sin matices en favor de los intereses del grupo Clarín que encontró en su radicación territorial en la Ciudad de Buenos Aires, una nueva forma de evadir el cumplimiento de la Ley de Medios*".

El titular de la Autoridad Federal de Servicios de Comunicación Audiovisual, Martín Sabatella, también recordó que "*Córdoba y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, además de San Luis y Santa Cruz, son justamente las ciudades que no enviaron sus delegados al organismo federal creado por la Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual*".

"*Los cordobeses y los porteños no están representados en el Consejo Federal de Comunicación Audiovisual, porque De la Sota y Macri se niegan a integrar ese organismo en sintonía con la negativa de Clarín a aceptar los límites de la ley de medios*", señaló el presidente del AFSCA[142].

Esta no es la única iniciativa de este tipo en el país. La semana anterior a la aprobación de la Ley, el gobernador de Córdoba, José Manuel de la Sota, anunció que enviaría un proyecto de ley a la legislatura provincial que busca proteger la libertad de expresión, a los periodistas y a los medios de comunicación. "*Los cordobeses queremos ponerle freno a la prepotencia del gobierno nacional. Pelearemos para ponerle límites defendiendo la libertad de expresión. La norma está sustentanda en la Constitución Nacional*", señaló De la Sota, quien agregó que en Argentina "*no hay libertad de expresión*"[143].

- ***2013: Cambios en el Reglamento de Licencias para Servicios de Telecomunicaciones. Decreto 684/2013 – Modificatoria del Decreto Nº764/2000***

Según Decreto 684/2013[144], publicado el 6 de junio en el Boletín Oficial, se otorga a la Secretaría de Comunicaciones la facultad de "*disponer con carácter preventivo, a fin de evitar el deterioro grave de la calidad de los servicios de telecomunicaciones, las medidas que resulten idóneas para garantizar el efectivo cumplimiento por parte de los licenciatarios de los servicios de telecomunicaciones, de los requerimientos de calidad del servicio establecidos en las disposiciones vigentes*" (artículo 10 bis al Reglamento de Licencias para Servicios de Telecomunicaciones,).

Se la instruye además a que proceda a establecer, de acuerdo a la evolución tecnológica y a las modalidades en la prestación de los servicios de telecomunicaciones, nuevos parámetros objetivos de calidad que deberán ser cumplidos por los licenciatarios.

En los considerandos explica que corresponde al Estado Nacional proveer los medios necesarios tendientes a lograr un mejor desarrollo de los servicios de telecomunicaciones procurando un mayor beneficio para los usuarios, conforme la manda establecida en el artículo 42 de la Constitución Nacional.

141 Ver las declaraciones de Diana Conti, Diputada Nacional por el Frente para la Victoria. En: http://www.radionacional.com.ar/noticias/politica/51360-conti-ellos-juegan-a-favor-de-las-corporaciones-y-nosotros-por-la-libertad-de-expresion-.html

142 REDACCIÓN (2013, 14 de mayo). "Sabbatella: 'El DNU de Macri no es a favor de la libertad de prensa sino a favor de Clarín'". En: Sala de Prensa (Secretaria de Comunicación Pública-Presidencia de la Nación).

143 REDACCIÓN (2013, 17 de mayo). "De la Sota anunció un proyecto de ley para proteger la libertad de prensa". En: La Nación. http://www.lanacion.com.ar/1583047-de-la-sota-anuncio-un-proyecto-de-ley-para-proteger-la-libertad-de-prensa

144 Decreto 681/2013. Reglamento de Licencias para Servicios de Telecomunicaciones. Decreto Nº 764/2000. Modificación. Buenos Aires, 6 de junio del 2013. Disponible en: http://www.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/215000-219999/215978/norma.htm

Interior CS6.indd 125 08/12/2013 18:39:17

Precisa que constituye un objetivo de todo mecanismo de gestión del espectro alcanzar la mayor eficiencia posible en su uso, concepto que implica, entre otros aspectos, que este recurso sea utilizado de manera tal que favorezca el desarrollo social, permitiendo el acceso de los usuarios a una oferta de servicios diversa y en condiciones adecuadas de calidad.

Agrega que una administración eficaz de las redes y un uso eficiente del espectro radioeléctrico por parte de los licenciatarios, redunda en una mayor calidad en la prestación del servicio de telecomunicaciones.

En tal sentido señala que resulta de interés prioritario, a fin de salvaguardar los derechos de los usuarios, establecer nuevos requisitos de calidad del servicio que garanticen una eficiente prestación, y exigir a los licenciatarios una permanente adecuación de sus redes de modo tal que se satisfagan tales requerimientos.

b) Sobre la concentración de medio y el poder de los multimedios

– Diario Clarín contra Ley de medios: Las medidas cautelares del diario Clarín

El 10 de octubre de 2009, el Congreso de la Nación aprobó en el Senado con 44 votos a favor y 24 en contra la Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual número 26.522, que reemplazó el Decreto Ley 22285 sancionado durante la última dictadura militar. El 26 de octubre del 2009, días después de la aprobación de la ley, el grupo Clarín acudió a la Justicia planteando la inconstitucionalidad de los artículos 41 y 161 de la ley[145].

El 15 de diciembre del 2009, el juez Edmundo Carbone dictó una medida cautelar contra la aplicación de los artículos 41 y 161 de la ley de medios al Grupo Clarín, y dejó en suspenso la desinversión que debía realizarse en un año desde su promulgación en septiembre de 2010.

Tras la decisión de la Justicia, el Estado argentino apeló la medida ante la Sala Uno de la Cámara Nacional de Apelaciones en lo Civil y Comercial Federal, la que confirmó la medida sólo respecto del artículo 161 de la ley 26522.

El Estado Nacional interpuso el 5 de octubre de 2010 un recurso extraordinario federal ante la Corte Suprema de Justicia, el cual fue desestimado por falta de sentencia definitiva. Pero, no obstante esta decisión, la Corte consideró conveniente la fijación de "un límite razonable para la vigencia de la medida cautelar" del juez que había ratificado la Cámara Civil y Comercial Federal.

El 9 de noviembre de 2010, el Juez de primera instancia desestimó la fijación de un plazo, pero luego la Cámara de Apelaciones, mediante sentencia del 12 de mayo de 2011 impuso un plazo de 36 meses para la vigencia de la cautelar, contados desde la notificación de la demanda.

El 22 de mayo de 2012, ante la excesiva extensión que tomó la vigencia de la medida cautelar, la Corte Suprema de Justicia decidió poner el 7 de diciembre de ese mismo año como límite a la cautelar presentada por Clarín. La Corte consideró que las medidas cautelares "son resoluciones jurisdiccionales precarias y no pueden sustituir la solución de fondo porque afectan la seguridad jurídica".

En su afán de evitar que las cautelares se conviertan en sentencias anticipadas y que deriven en una "denegación de justicia", la Corte instó al juez de primera instancia Horacio Alfonso a dictar el fallo definitivo sobre la cuestión de fondo, que es la constitucionalidad de la Ley de Medios.

145 El multimedios ya había solicitado la medida cautelar el primero de octubre de 2009, cuando la norma era tratada por el Congreso, aunque aquella vez no tuvo éxito porque el Juez Nacional en lo Civil y Comercial Federal Nº 1 rechazó el pedido.

Interior CS6.indd 126 08/12/2013 18:39:17

El Grupo Clarín volvió a pedir una medida cautelar cuando se acercaba el 7D[146], pero la Corte declaró "inadmisible" esa solicitud (29 de noviembre 2012), fiel a su decisión de fijar el plazo para el pleno cumplimiento de la Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual para el 7 de diciembre de 2012.

En su fallo, la Corte sostuvo que el pedido de extensión de medida cautelar era "inadmisible" por "tratarse de un planteo que, ante la resolución denegatoria dictada por el juez de primera instancia, se encuentra en trámite ante el tribunal de alzada competente con motivo de la apelación promovida por las peticionarias, su consideración no corresponde a la jurisdicción apelada ni originaria de esta Corte". Con esto, el tribunal resolvió poner un límite a la prolongación excesiva de las medidas cautelares para evitar que se conviertan en sentencias anticipadas y que deriven en una "denegación de justicia", instando al juez de primera instancia a dictar fallo definitivo sobre la cuestión de fondo, esto es, sobre la constitucionalidad de la Ley de Medios.

No obstante esta decisión de la Corte, el 6 de diciembre de 2012, a un día de la fecha fijada por la Corte Suprema para el vencimiento de la cautelar que beneficiaba al Grupo Clarín, los jueces Francisco de las Carreras[147] y Susana Najurieta, de la Sala 1 de la Cámara Civil y Comercial Federal, extendieron la medida cautelar que mantenía suspendido el artículo 161 de la Ley de Medios "hasta que se dicte una sentencia definitiva en la causa".

El 14 de diciembre de 2012, el juez federal del Juzgado 1 en lo Civil y Comercial, Horacio Alfonso, declaró constitucionales los artículos de la Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual que habían sido cuestionados por el Grupo Clarín, resolviendo así sobre la llamada "cuestión de fondo" y dejando sin efecto todas las medidas cautelares anteriores.

Ante esta decisión, el titular de la Autoridad Federal de Servicios de Comunicación Audiovisual (AFSCA), Martín Sabbatella, señaló que el Grupo Clarín debía adecuarse de inmediato a la norma y quedarse con un máximo de 24 licencias del total de 300 que poseía.

Mientras todo esto sucedía, el 14 de noviembre del 2012, el Congreso de la Nación sancionó el *per saltum*, que es un mecanismo que permite elevar determinada causas conflictivas o consideradas como de "gravedad institucional" directamente a la Corte Suprema para su resolución, sin la necesidad de detenerse en instancias intermedias o en tribunales de menor jerarquía.

El 10 de diciembre de 2012, el Estado Nacional pidió a la Corte Suprema el *per saltum*, que fue rechazado por "improcedente" al no haber sido interpuesto por un juez de primera instancia.

La Corte Suprema de Justicia envió a la Procuradora General de la Nación, Alejandra Gils Carbó, la causa por la Ley de Medios para que emita opinión sobre la declaración de una inconstitucionalidad parcial decretada por la Cámara Civil y Comercial Federal. El 12 de julio del 2013, Gils Carbó se pronunció a favor

---

146 En Mayo del 2012 la Corte Suprema de Justicia estableció como plazo concreto para el cumplimiento de los artículos suspendidos de la ley, el 7 de Diciembre. Desde esta fecha hasta el 7 de diciembre el gobierno y otras instituciones a favor de la "Ley de Medios" efectuaron toda una campaña para que esta disposición se haga valer, incluso ante el poder del diario Clarín. REDACCIÓN (2012, 6 de diciembre). "Claves del 7D, la fecha que tensiona a Argentina". En: El observador.

147 El juez De las Carreras tiene un expediente en el Consejo de la Magistratura por haber aceptado una invitación para viajar a Miami con todos los gastos pagados por Certal, una organización de medios integrada por Clarín, para asistir a un congreso de comunicación audiovisual mientras era parte de la investigación. Además, se cuestionó a De las Carreras por no haberse excusado de juzgar en la causa de la Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual y haberse declarado competente para hacerlo, pese a haber admitido su participación en ese congreso. PAZ RODRÍGUES, Niell (2012, 7 de diciembre). "La Justicia amplió la medida cautelar de Clarín y frustró los planes para el 7D". En: La Nación.

Interior CS6.indd 127 08/12/2013 18:39:17

de la constitucionalidad de la Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual y aconsejó a la Corte Suprema que revoque el fallo de la Cámara Civil y Comercial que declaró inconstitucionales parte de los artículos 45 y 161 por "evidenciar graves defectos de fundamentación y razonamiento que impiden considerarla como acto jurisdiccional válido".

Finalmente, la Corte convocó a la audiencia pública del 28 de agosto para profundizar el análisis de la Ley de Medios antes de emitir un fallo que avale o declare inconstitucional los artículos que todavía permanecen suspendidos.

c) Incremento y asignación discrecional de los recursos de publicidad oficial

En Argentina, el reparto de la publicidad oficial, así como el criterio para su asignación, no están reglamentados, lo cual se refleja en la opacidad con que se maneja a escala nacional, provincial y municipal, no importa el partido político que está en el poder. (La excepción es la provincia de Tierra del Fuego, que adoptó regulaciones en 2008).

Según Andrés D'Alessandro, director ejecutivo de FOPEA, la asignación de publicidad oficial ha sido un problema sistémico para el periodismo argentino a lo largo de la historia del país. Los medios de prensa durante mucho tiempo han sido susceptibles a las represalias por sus denuncias, represalias que se han manifestado mediante fluctuaciones en la publicidad oficial, bajo todos gobiernos, independientemente de su afiliación política. La problemática ha cobrado mayor interés recientemente, afirma D'Alessandro, porque el gasto en publicidad oficial ha aumentado en forma drástica durante la gestión de Cristina Fernández y Néstor Kirchner.

La tendencia del Gobierno Nacional según la Fundación LED ha sido incrementar las partidas año tras año (ver gráfica), "*para privilegiar en su asignación a medios de comunicación con líneas editoriales que promueven las políticas oficiales y no las cuestionan*"[148]. En contrapartida se verifica, una decidida tendencia a disminuir las asignaciones a periodistas y medios de comunicación que mantienen una línea editorial independiente en Argentina.

Durante 2012 el Gobierno Nacional previó un presupuesto de $ 589.723.256. para ejecutar en el área de Prensa y Difusión de Actos de Gobierno, aprobado en diciembre de 2011 por el Congreso de la Nación Argentina, ejecutando alrededor de 822,5 millones de pesos, lo que significa un aumento de partida de más del 39,5%, para el Programa 19 -Prensa y Difusión de los Actos de Gobierno- en el ámbito de la Secretaría de Medios de Comunicación, siendo en este caso menor al que se produce en años electorales, y a la vez significa un gasto diario del orden de los 2,25 millones de pesos diarios.

Pero la discriminación en la distribución de la publicidad oficial no es terreno exclusivo del gobierno nacional. Según el informe de Becerra, la Ciudad de Buenos Aires, dirigida por el intendente Mauricio Macri, opositor de Kirchner, favorece a empresas de medios como *Clarín* y *La Nación* a expensas de los medios públicos y los que respaldan al gobierno de Kirchner. Sin embargo, el gobierno de Macri representa solamente el uno por ciento del mercado publicitario de Argentina.

148 Fundación LED (2013), op cit, pg. 133.

Interior CS6.indd 128 08/12/2013 18:39:18

Evolución del gasto en publicidad oficial 2003-2012

Fuente: Informe 2012 – Fundación LED

De acuerdo con FOPEA, la situación es inclusive peor para los pequeños medios de provincia, muchos de los cuales dependen casi exclusivamente de la publicidad oficial para su supervivencia económica y, por tanto, son vulnerables a las presiones de los funcionarios de gobierno sobre su línea editorial.

Un ejemplo de ello se señala en el Informe Especial del CPJ (Committee Protect Journalists) del 2012. Donde, Marisa Rauta, directora del *Diario de Madryn*, manifestó que "*cuando el gobierno de la provincia de Chubut retiró toda su publicidad del diario en diciembre de 2010 tras la publicación de denuncias en el diario, ella tuvo que reducir la redacción a la mitad y eliminar varias secciones*" (RAFSKY 2012: 5).

Es de destacar que en 2012, si bien no ha sido un año electoral, años en que los incrementos de partidas han sido exponenciales, la partida presupuestaria prevista inicialmente, ha obtenido incrementos considerables, un ejemplo de ello es la Decisión Administrativa 988/2012 de la Jefatura de Gabinete de Ministros (04) que incrementó aquella partida original en 165.8 millones de pesos.

Esta modalidad se viene reiterando año tras año, permitiéndose el Poder Ejecutivo transferir partidas, aprobadas por el Congreso Nacional para otros fines, al presupuesto solicitado para publicidad oficial. Así se verifica en todos los años que, lo solicitado inicialmente por el Ejecutivo al Legislativo, es al menos en todos los casos un 40 % menor, en promedio, al efectivamente ejecutado.

Algunos datos que demostrarían la existencia de una distribución discrecional y arbitraria de los recursos por parte del Poder Ejecutivo según Fundación LED, serían:

Interior CS6.indd 129 08/12/2013 18:39:18

Para los medios que no cuestionan las políticas oficiales, la variación positiva es sideral, a modo de ejemplo se puede mencionaren el primer cuatrimestre del año, si se lo compara con el mismo período del año 2011:

a) El aumento asignado del 847% al Grupo Szpolsky-Garfunkel (2011: 2,6 millones; 2012: 24,9 millones)

b) El aumento del 114 % al Grupo Uno (2011: 12,7 millones; 2012: 27,2 millones)

c) El aumento del 354 % al Diario Norte -Chaco- (2011: $ 470.000; 2012: 2,1 millones)

Como contrapartida se verifican importantes disminuciones de los recursos asignados en publicidad oficial a medios que mantienen una línea editorial independiente:

a) Disminución del 96 % al Diario La Nación (2011: $ 920.000; 2012: $ 30.000)

b) Disminución del 70 % al Diario El Cronista (2011: 1,2 millones; 2012: $380.000)

c) Disminución del 61 % al Diario Clarín (2011: 1,27 millones; 2012: $ 400.000)

C) Conclusiones

Los problemas estructurales de la libertad de expresión e información en Argentina tienen que ver con las relaciones que construyen el contexto periodístico. Se plantean los siguientes tipos de relaciones fundamentales:

a) *La política*. Un análisis de los casos del monitoreo lleva a la conclusión de que el principal enemigo del periodismo argentino es la forma en que la política se relaciona con los medios. Durante el periodo estudiado: 2009-2010, de un total de 550 casos en las cuáles las víctimas señalaron un agresor determinado, en 178 las agresiones estuvieron vinculadas a la política de ese lugar y sus relaciones de poder: funcionarios (municipal, provincial y nacional), fuerza militar, medio público, justicia provincial o federal, y al poder legislativo o municipal. Esto demuestra que la calidad de la libertad de expresión (a diferencia de otros países de América Latina) tiene que ver sobre todo, con la calidad de la política.

b) *La política local:* Pero las brechas se disparan en cuanto libertad de expresión e información, cuando la prensa entra en disputa con la política local, sobre todo en ciudades de menos de 50 mil habitantes como Salta, Misiones o Santa Fe.

c) *Las condiciones del mercado empresario periodístico argentino limitan la libertad de expresión e información:* En Argentina existe una relación muy fuerte entre los políticos y los empresarios y las reglas de funcionamiento son a veces poco claras. Muchos de los empresarios periodísticos están en el mercado de la influencia, no en el del periodismo profesional. En muchas ciudades, por ejemplo, no es posible basar la sustentabilidad de un medio en el mercado de anunciantes, y eso lleva a que muchos directores tengan estrategias de preservación de la empresa informativa que reducen al máximo la autonomía profesional de su redacción.

   Un ejemplo típico, lo encontramos en el MLE del 2010:

   "La principal limitación son los intereses de las empresas periodísticas que afectan la posibilidad de una labor ética. A mí me pasa que el dueño de la empresa en la que trabajo ha logrado ser una persona muy influyente en la comunidad y toma posiciones políticas y decisiones empresarias que limitan la posibilidad de trabajar con objetividad. Para ponerlo en un ejemplo, en las próximas

Interior CS6.indd 130 08/12/2013 18:39:18

elecciones jugará todas las fichas a favor de un candidato e ignorará totalmente al otro por más que ponga pauta publicitaria" (testimonio de un periodista de provincia del Norte)[149]

Cabe señalar que en Argentina ningún medio, ni comercial, ni comunitario ni estatal, es sustentable sin la asistencia del Estado. El Estado asiste a los medios privados comerciales a través de medidas impositivas, a través de la extensión de los plazos de explotación de las licencias, mediante beneficios para la concentración de estas licencias[150]. En ese sentido, la necesidad de blanquear esa asistencia estatal y establecer reglas de juego, permitirá que sea ecuánime y democrática, en vez de estar supeditada a la capacidad de lobby de cada uno de los actores.

Para el caso, de los medios de *administración privada sin fines de lucro* (medios comunitarios), la situación es mucho más complicada por cuanto se sostienen por medio de subsidios y/o donaciones. Para el caso de los *medios públicos* de *derecho público estatal* (tales son los casos de la población originaria, universidad nacionales e Iglesia Católica), su sustentabilidad está garantizada por la asistencia del Estado, y de su propia administración, aunque esta no garantiza la autonomía de su información.

d) *El poder de los multimedios aún limita la pluralidad en la información*: En Argentina no se habla de corporaciones periodísticas sino de multimedios. La más representativa es el *Clarín*.

El Grupo Clarín posee una gran cantidad de medios gráficos (el más importante *Diario Clarín*), empresas televisivas (su empresa ARTEAR S.A. administra *Canal 13, Todo Noticias, Canal 12* (Córdoba), *Canal 7* (Bahía Blanca), *Bariloche TV,* etc.), empresas de cable como CableVisión S.A. y *CableVisión/Fibertel*, productora de contenido, emisoras de radio (Radio Mitre S.A.), medios digitales, entre otros.

Su poder es tal que controla ADEPA, la Asociación de Entidades Periodísticas de Argentina (que agrupa a los diarios de papel); ATA, la Asociación de Teledifusoras Argentinas; la ATVC, la Asociación de Televisión por Cable; y la ARPA, la Asociación de Radios Privadas de Argentina. Es decir, controla las principales asociaciones de empresas periodísticas.

Esta situación ha llevado a que en los últimos años (desde el 2009), a raíz de la aprobación de la "Ley 26.522, Ley de Comunicación Audiovisual", el multimedio iniciara una "guerra por la libertad de prensa", teniendo como principal contendiente al gobierno actual de Argentina.

Si bien no se ha logrado la derogación de la ley, el poder de este multimedio crea un ambiente de inestabilidad para los medios comunitarios e indígenas, que amparan sus derechos en esta ley.

e) *Las fuerzas de seguridad y el crimen organizado:* Por ahora no hay mayores agresiones hacia el periodismo porque posiblemente no se está investigando demasiado al crimen organizado. En el registro solo hubo un caso de agresión (registrado Córdoba en 2010) relacionado al crimen

149 BAUMGRATZ, Mónica (2011), op. cit.; p. 12.

150 El periodista argentino Javier González, plantea que "esa es una asistencia estatal, porque se trata de una discrecional arquitectura estatal a favor de unos pocos". En: GONZÁLES, J. (2013, 26 de agosto). "El Gobierno argentino no aplica la Ley de Medios hasta que la Corte Suprema decida sobre su constitucionalidad". En: Nueva Tribuna, Buenos Aires.

Interior CS6.indd 131 08/12/2013 18:39:19

organizado. Una característica de este caso es que consiste en una respuesta de los criminales a periodistas que están investigando sus negocios.

La violencia de las fuerzas de seguridad también es importante. En el registro de caso se contabilizaron 48 casos donde la fuerza policial, la gendarmería, y posiblemente servicios de inteligencia, fueron las instituciones agresoras.

f) *Las relaciones de prensa con los distintos grupos sociales en Argentina*: En el registro de casos, hubo alrededor de 50 casos de agresiones vinculadas a la protesta social (activistas de tipo político y sindical). Los grupos sociales que realizan una protesta pública tienen cada vez más en cuenta el recorte mediático que se hace de su demanda, por lo que a veces por medios de la violencia intentan regularlo. A diferencia de lo que ocurre en los otros tipos de casos registrados, es en las capitales y ciudades grandes donde el periodismo sufre más este tipo de agresiones.

A manera de reflexión: *¿Cuál es el diagnóstico sobre la libertad de expresión e información en Argentina?*

Según los estándares de la Comisión Interamericana de los Derechos Humanos (CIDH), que son tratados que la Argentina ha suscrito y que son muy respetuosos de la mejor tradición de la libertad de expresión. Se puede argumentar que en la Argentina se vive un ambiente moderado de respeto a las libertades comunicativas.

No hay censura directa, ni asesinato de periodistas, cierre de periódicos, persecución a periodistas, etc., pero si hay lo que la CIDH denomina como *mecanismos indirectos de amenaza a la libertad de expresión*. Estos son: la concentración de la propiedad en grandes medios privados, y la manipulación de la información por parte del Estado, a través de la utilización de la publicidad oficial que el gobierno nacional utiliza para promocionarse a sí mismo y/o para denostar a la oposición.

Para concluir, son muchos los motivos para preocuparse por la libertad de expresión en Argentina, pero si uno lo mira en términos históricos, Argentina no tiene lo que tiene hoy Colombia o México, que es la eliminación física de personas que se dedican a la función periodística, o lo que tiene Brasil, donde hay penalización de radialistas comunitarios. Todo eso no existe en Argentina, aunque hay mecanismos más sutiles, más indirectos, que efectivamente constituyen alguna amenaza a la libertad de expresión.

Interior CS6.indd 132 08/12/2013 18:39:19

2.3.2 BOLIVIA

Tras el informe 2013 presentado por Reporteros Sin Fronteras, donde se califica a Bolivia en el puesto 109 de 179 países en el ejercicio de la libertad de expresión en la región, los periodistas bolivianos concuerdan en señalar que en el país existe ese derecho, pero cada vez más inculcado y limitado a través de las leyes que va promulgando el régimen del "proceso de cambio".

El presidente de la Asociación de Radiodifusoras de Bolivia (Asbora), Raúl Novillo, identificó a los artículos referidos a los medios de comunicación dentro de la Ley de Régimen Electoral y los denominados artículos "mordaza" de la Ley contra el racismo y toda forma de discriminación como los principales oponentes al derecho de la población a estar informados.

En el primer caso, se restringió la labor informativa en las elecciones judiciales de octubre del 2011, cuando se estableció prohibiciones para la cobertura de la etapa preelectoral así como la imposibilidad de realizar estudios de opinión, encuestas o sondeos sobre los abogados que se postularon para los cargos de magistrados en el Órgano Judicial y Tribunal Constitucional.

El segundo caso que fue denunciado desde 2010, comprobó sus alcances con el proceso iniciado desde el Gobierno y a través del Ministerio Público contra tres medios de prensa tras haberse difundido noticias en base a declaraciones del mandatario Evo Morales, acusando la figura de "instigación al racismo y la discriminación", cuando fue el propio presidente quien emitió palabras alusivas a "algunas familias del oriente".

Para el presidente de la Asociación de Periodistas de La Paz (APLP), Antonio Vargas, las acciones del Gobierno no sólo afectan a los comunicadores sino a los derechos de la población y ante todo, se está debilitando a la propia democracia dentro del estado de derecho.

A) Novedades en lo legal

– ***2011: Decreto Supremo Nº 0793, por medio del cual se crea el Ministerio de Comunicación***[151]

El Decreto Supremo crea el Ministerio de Comunicación, estableciendo su estructura, atribuciones y competencias, a través de dos Viceministerios: de Políticas Comunicacionales y de Gestión Comunicacional.

Sobre el primer viceministerio señala que son atribuciones suyas:

a) Diseñar, elaborar y desarrollar políticas y estrategias de comunicación gubernamental, en compatibilidad del Plan Nacional de Desarrollo.
b) Elaborar y proyectar normas de comunicación gubernamental.
c) Establecer acciones coordinadas de información y comunicación interministerial e interinstitucional.
d) Informar sobre temas de interés coyuntural.
e) Supervisar la emisión de boletines, cartillas, páginas web, revista, periódicos y demás documentos comunicacionales.

151 Se aprueba el 15 de febrero del 2011 mediante DS Nº 0793. Disponible en: http://www.comunicacion.gob.bo/?q=20130514/marco-normativo

Interior CS6.indd 133 08/12/2013 18:39:19

f) Coordinar con los Ministerios de Estado las tareas de monitoreo de información.
g) Apoyar al Ministro en las actividades de comunicación interministerial y en la información y difusión de las políticas y acciones gubernamentales.

Por otra parte señala como atribuciones del Vice-ministerio de Gestión Comunicacional, las siguientes:

a) Desarrollar un sistema de información de investigación y sistematización de demandas sociales y de opinión pública.
b) Gestionar la difusión de las políticas del gobierno y de la imagen del Estado Plurinacional.
c) Elaborar y ejecutar planes, programas y proyectos de posicionamiento en temas estratégicos de la gestión gubernamental, en el marco de las políticas aprobadas por el Ministro, haciendo el seguimiento, el control y la evaluación de la ejecución de los mismos.
d) Diseñar, elaborar y desarrollar políticas de relacionamiento del Órgano Ejecutivo con los medios de comunicación gubernamentales.
e) Desarrollar programas y proyectos de fortalecimiento y desarrollo de los medios de comunicación del Estado, así como orientar y supervisar su relacionamiento.
f) Gestionar la relación con los medios de comunicación social, públicos y privados.

El artículo 4 resume las atribuciones de la Ministra(o) de Comunicación:

a) Proponer, diseñar y definir políticas, estrategias y normas de comunicación gubernamental
b) Promover y regular el desarrollo de la comunicación gubernamental.
c) Formular y aplicar políticas de comunicación gubernamental, asegurando su compatibilidad con las estrategias aprobadas por el Plan Nacional de Desarrollo.
d) Organizar y desarrollar un sistema de información que investigue y sistematice demandas sociales y de opinión pública.
e) Dirigir y coordinar las acciones de información y comunicación interministerial e interinstitucional del Órgano Ejecutivo.
f) Difundir las políticas de gobierno del Estado Plurinacional.
g) Promover la difusión de la imagen del Estado a través de los medios de comunicación, en coordinación con las instancias que correspondan.
h) Planificar, orientar y supervisar la política de relación del Órgano Ejecutivo con los medios de comunicación gubernamentales.
i) Implementar programas y proyectos de posicionamiento en temas estratégicos de la gestión gubernamental.
j) Coordinar con los Ministerios de Estado las tareas de monitoreo de información.

Asimismo, en los articulados 9 y 10 estipula que la Ministra (o) de Comunicación tiene bajo su tuición: Empresa Estatal de Televisión – BOLIVIA TV, Radio Illimani, Periódico “Cambio”, y la Agencia Boliviana de Información – ABI.

Interior CS6.indd 134 08/12/2013 18:39:19

– *2011: La reforma de la Ley Electoral mantiene restricciones para la prensa*

Muy polémica en su formulación inicial, la Ley de Régimen Electoral fue modificada por el Parlamento a petición del presidente Evo Morales, quien la promulgó el 27 de mayo de 2011.

El artículo 82 de la ley prohibía a los candidatos que compiten en las elecciones de jueces de cuatro altas jurisdicciones nacionales, conceder entrevistas a la prensa y expresar sus opiniones a través de ella, así como manifestar en foros públicos sus opiniones (relacionadas con el cargo para el que se postulan). Esta prohibición, en lo que concierne a los candidatos, fue eliminada, pero siguen en vigor las restricciones del mismo artículo impuestas a la prensa.

Reporteros Sin Fronteras ha señalado sobre el particular que: "El presidente Evo Morales había tomado una acertada decisión proponiendo una enmienda al artículo 82 y procurando resolver la polémica. Desafortunadamente, esta permanece. Es contradictorio permitir a los candidatos expresarse de forma libre y a la vez seguir prohibiendo a los medios de comunicación:

- Generar espacios de opinión, de cualquier índole, sobre los candidatos;
- Otorgar a los candidatos espacios de opinión, de dirección o de participación en los programas.

Entonces, ¿los aspirantes a jueces tendrían el derecho de tomar la palabra en los medios de comunicación, pero los medios de comunicación no tendrían derecho a otorgárselos? Una contradicción como esta es insostenible, además, contradice las disposiciones constitucionales y la jurisprudencia interamericana, que excluye toda censura a priori", consideró Reporteros sin Fronteras.

Además, el gobierno dejó en manos del Tribunal Electoral Plurinacional elaborar la reglamentación relativa a la aplicación de la Ley Electoral. "Esta solución tampoco parece ser satisfactoria. La misión del Tribunal Electoral es controlar el buen desarrollo de los procesos electorales y el conteo de los votos. Estaría fuera de sus competencias dictar a la prensa las reglas de cobertura de la campaña que precede el escrutinio, sobre todo si se considera que el tribunal es uno de los órganos concernidos en las próximas elecciones. Se convertiría en juez y parte. Que el Parlamento vuelva más flexible el artículo 82 parece la opción más simple y más justa. Aún hay tiempo", agregó Reporteros sin Fronteras.

– *2012: Ley Nº 315[152], de Seguro Privado de Vida e Invalidez Permanente por Accidentes, Enfermedades en General u Otras Causas, para las Trabajadoras y los Trabajadores de la Prensa de Bolivia "Hermanos Peñasco Layme"*

El presidente de Bolivia, Evo Morales, promulgó la Ley 315 "Hermanos Peñasco Laime", que crea un seguro de vida y de invalidez para los trabajadores de la prensa en este país, con aportes mensuales del 1 por ciento de los ingresos brutos de los medios de comunicación estatales y privados[153].

El fondo que crea la ley de Seguro Privado de Vida e Invalidez Permanente por Accidentes, Enfermedades en General y otras causas para los Trabajadores y Trabajadoras de la Prensa será administrado por una

152 Aprobado el 10 de diciembre del 2012. Disponible en: http://www.comunicacion.gob.bo/sites/default/files/docs/DS%201557%20REGLAMENTO%20A%20LEY%20DE%20SEGURO%20DE%20PERIODISTAS.pdf

153 La Patria (2012, 11 de diciembre). "Promulgan Ley de Seguro de Vida para los trabajadores de la prensa". Disponible en: http://lapatriaenlinea.com/?nota=128520

Interior CS6.indd 135 08/12/2013 18:39:19

instancia con mayoría estatal. A diferencia de los medios de prensa estatal y privados que deben aportar uno por ciento de sus utilidades brutas, los productores independientes, autogestionarios y los medios de comunicación de pueblos indígenas, de comunidades interculturales y afrobolivianas y el sector social comunitario sólo aportarán el 0,25 por ciento.

ALCANCES DE LA LEY:

El Decreto Supremo adopta las siguientes definiciones:

a) *Medios de comunicación privados:* Son aquellos cuya estructura de propiedad se encuentra en manos del sector privado;
b) *Medios de comunicación del Estado:* Son aquellos cuya propiedad está en poder del Estado Plurinacional de Bolivia;
c) *Medios de comunicación del sector social comunitario:* Son aquellos que pertenecen a personas naturales, organizaciones sociales, cooperativas y asociaciones que no persiguen fines de lucro, cuya función es educativa, informativa, participativa y social, representativa de su diversidad cultural; promoviendo valores e intereses específicos;
d) *Productores independientes autogestionarios:* Son comunicadoras y comunicadores que producen programas o materiales comunicacionales propios para su venta a los medios de comunicación. También alquilan espacios en medios de comunicación públicos y privados para la difusión de programas;
e) *Medios de comunicación de las Naciones y Pueblos Indígenas Originario Campesinos:* Son aquellas organizaciones de estos pueblos y comunidades que prestan servicios de comunicación escritos, radiales, televisivos y digitales, accesibles a la comunidad y sin fines de lucro; estas organizaciones tienen usos y costumbres, idioma, tradición histórica, territorialidad y cosmovisión, representativas de sus pueblos que velan por la revalorización de su identidad, su cultura y su educación;
f) *Medios de comunicación de las Comunidades Interculturales y Afrobolivianas:* Son aquellas organizaciones de estos pueblos y comunidades que prestan servicios de comunicación escritos, radiales, televisivos y digitales accesibles a la comunidad y sin fines de lucro, estas organizaciones tienen usos y costumbres, idioma, tradición histórica, territorialidad y cosmovisión, representativas de sus pueblos que velan por la revalorización de su identidad, su cultura y su educación;

De conformidad con lo previsto por el Artículo 1 de la Ley Nº 315, el Seguro Privado de Vida e Invalidez Permanente por Accidentes, Enfermedades en General u Otras Causas, beneficia a todas las trabajadoras y trabajadores de la prensa de Bolivia que ejerzan funciones en medios de comunicación escritos, radiales, televisivos y digitales, públicos y privados, en medios de comunicación de las Naciones y Pueblos Indígenas Originario Campesinos y de las Comunidades Interculturales y Afrobolivianas; y en medios de comunicación del sector social comunitario; así como a todas las personas que ejerzan funciones como productores independientes autogestionarios.

A efectos de la contratación de las pólizas y pago de las primas por el seguro privado, las trabajadoras y los trabajadores de la prensa de Bolivia, beneficiados con el seguro privado, deberán realizar su registro y afiliación en alguna de las siguientes organizaciones gremiales:

Interior CS6.indd 136 08/12/2013 18:39:20

- Confederación de Trabajadores de la Prensa de Bolivia;
- Federaciones Departamentales de la Prensa de Bolivia;
- Asociaciones de Periodistas;
- Organizaciones de trabajadores de medios de comunicación de Pueblos Indígenas Originario Campesinos y Comunitarios;
- Organizaciones de trabajadores de medios de comunicación de Comunidades Interculturales y Afrobolivianas.

La Confederación de Trabajadores de la Prensa de Bolivia, centralizará las listas y será responsable de emitir los nombres de las organizaciones y asociaciones de sus afiliados a ser asegurados para su posterior remisión, en medio magnético e impreso, al Consejo Directivo del Fondo de Financiamiento, una vez al año o con la frecuencia que establezca el Consejo Directivo del Fondo de Financiamiento en base a la póliza del seguro contratado.

El Seguro Privado de Vida e Invalidez Permanente por Accidentes, Enfermedades en General u Otras Causas, para las Trabajadoras y los Trabajadores de la Prensa de Bolivia "Hermanos Peñasco Layme", tiene una naturaleza indemnizatoria de pago único al asegurado o beneficiario. Constituye un seguro de vida en grupo, contratado de manera anual y renovable.

La calificación del grado, origen y causa que provocó la invalidez total y permanente, será realizada por la entidad facultada en base a normativa legal vigente. Para acreditar el fallecimiento de la asegurada o del asegurado ante la Entidad.

B) Censura y autocensura como consecuencia de la libertad de empresa

Según investigaciones universitarias el 64,4% de los periodistas admitió haberse autocensurado alguna vez, generalmente por temor a las sanciones de sus superiores. El 39,9% por no chocar con intereses publicitarios, el 32,9% por razones políticas, 14,2% por conflictos morales y el 8,2% por motivos personales que evitarían inconvenientes con el dueño del medio, amigos o familiares.

La censura ejercida por jefes, compañeros o autoridades tiene los índices más elevados, ya que el 71,7% dijo haberla sufrido. El 38,4% tenía por objetivo evitar conflictos con los anunciantes, el 38,4% por razones políticas, el 8,9% por razones morales, y un 13,9% por motivos personales. De los que afirmaron haber sido censurados el 71,7% identificó como responsable a su editor, el 15,7% a su superior inmediato, el 21,9% al jefe de redacción o prensa, el 23,8% al director, 15,3% al gerente, y un 20% al propietario del medio. Estos datos acerca de la censura en los medios bolivianos se redondean con la declaración del 73,7% de los periodistas que afirman conocer al menos un caso de despido de algún colega por motivos políticos, ideológicos o sindicales.

Esta situación socioeconómica claramente deficiente de los trabajadores de la comunicación hace que sean también más vulnerables a sobornos y chantajes. El 53,7% de los periodistas afirma haber recibido alguna oferta de soborno; el 43,3% de parte de un político, el 29,1% de parte de autoridades del gobierno, el 15% de un dirigente, y el 4,7% de un dirigente sindical.

El 60% dijo conocer a algún colega que haya aceptado una situación de soborno, y el 65% de estos aclararon que provenía de un empresario o una autoridad.

Interior CS6.indd 137 08/12/2013 18:39:20

C) Concentración mediática en Bolivia

Hasta mediados de la década del ochenta no se reconoce en Bolivia un proceso de acumulación de medios considerables, a excepción de la iglesia católica. Pero con el ajuste estructural de 1985 y el cambio al modelo neoliberal, se produjo una explosión de los canales privados que aumentaron de 35 en 1985 a 109 en 1990. Paulatinamente se fueron formando algunos multimedios e iniciado el siglo XXI capitales extranjeros ingresaron al escenario nacional rediseñando el régimen de propiedad.

Hasta la última presidencia de Víctor Paz Estenssoro en 1985, la mayoría de las industrias de comunicación estaban en manos de la iglesia católica y de algunas familias con tradición en la prensa gráfica nacional como los Carrascos de La Paz, y los Riveros de Santa Cruz; mientras las radios tenían varios dueños: medianos empresarios, sindicatos, instituciones religiosas y organizaciones de base. Pero con la apertura de capitales, a partir del decreto 21060 en 1985, muchos empresarios de otros rubros, políticos e inversores extranjeros fueron apoderándose de un gran número de medios.

Este proceso se puede advertir, con el retorno de la democracia, cuando en la presidencia de Hernán Siles Zuazo se conformaron dos sistemas privados: el Telesistema Boliviano de la Illimani Comunicaciones con el Canal 13 (actualmente en Red Uno) que fue el primer canal privado de televisión que emitió programas experimentales desde fines de 1983; y el Canal 5, Red Universal y actual ATB, que se jacta de ser el primero que tuvo regularidad en sus emisiones. Hasta entonces no eran legales las transmisiones audiovisuales, por lo que el Congreso aprobó en 1985 una ley con la que se normalizó la situación, lo que provocó el crecimiento de los canales señalados. A su vez, con el ingreso de la televisión por cable, los canales privados fueron comprando los canales de los distintos departamentos del país, sentando las bases de los futuros conglomerados televisivos.

Ya en los 90 estas cadenas se consolidaron y formaron otras que incluían diarios, revistas, radios, telefonía, y empresas de otros rubros. A veces estas transacciones estaban digitadas por la mano oculta de algún político con ansias electorales. Fue en esa década en la que se profundizó la invasión de inversiones extranjeras en América Latina, donde el 12% de los negocios eran en telecomunicaciones. La STET Italiana compró la mitad de las acciones de la estatal ENTEL sumándole Bolivia a sus intereses en Argentina y Cuba. En 1997 se incrementó la extranjerización cuando la operadora boliviana de televisión por cable Multivisión S.A. se asoció al Holding canadiense Multivisión Comunication Corporation, que con 20 millones de dólares de capital extranjero se asoció a los derechistas Mario Bonino y José Bánzer Saavedra.

Todos estos desembarcos de dólares muestran como la intensa extranjerización de los medios se llevó a cabo una vez que se acondicionaron las políticas neoliberales y tomó relevancia la televisión. El fenómeno de la *caja boba* modificó la circulación de capitales en el mercado nacional e internacional, pero la radio sigue siendo el medio boliviano con más influencia, pues según Víctor Van Oeyen para los 8 millones de habitantes hay más de 650 estaciones de radio.

Van Oeyen explica la conformación mediática con la categoría que llama *liberalización de los medios,* ya que para conseguir una licencia para transmitir por radio o televisión se debe participar de una subasta pública, donde obviamente gana el que más dinero tiene para ofrecer, construyendo de esa manera las políticas mediáticas en base a exclusivos intereses económicos y dejando de lado las necesidades sociales y educativas.

Interior CS6.indd 138 08/12/2013 18:39:20

Otro de los antecedentes de concentración mediática se remite a Ivo Mateo Kuljis, importante empresario y candidato electoral de dos frentes populistas diferentes. Este empresario llegó a acaparar muchas empresas periodísticas que no utilizó, por lo menos evidentemente, como trampolín de campaña. Sus emprendimientos empezaron con la industria Indupel, en la que se fabrica papel higiénico, pañales y toallas femeninas. Luego continuó con los supermercados Hipermaxi, y según algunos informes de economía es accionario de varios bancos bolivianos.

Participó como socio en el periódico *El Mundo* y en la radio del mismo nombre, y de acuerdo a la Cámara de Industria y Comercio del departamento de Santa Cruz están a nombre de la familia Kuljis: Red Uno de Bolivia; Empresa Multinacional Andina "Bajio S.A.", de cueros; Kuljis Limitada de venta de barrotes y comestibles; "Curtiembre Vis Kuljis S.A.", curtiembre en general; Papelandia, venta de productos de escritorio; y Producciones Televisivas y Publicidad "Produtel".

A pesar de que sólo las anteriores firmas son legalmente propiedad de los Kuljis, es de público conocimiento que además de las empresas *El Mundo*, también son parte de la familia Kuljis, la Editora Oriente S. A., la agencia Publideas, el Canal Mágico 42 de La Paz, y muchas emisoras televisivas en el interior del país bajo su concesión. Según Guadalupe Cajías la cadena Red Uno no modificó sus criterios cuando Kuljis fue ministro, pero aclara que sus mismos profesionales admitían que la empresa no daba réditos económicos sino políticos.

Más evidente fue el caso de la Radio Televisión Popular RTP, que lanzó a su dueño, Carlos Palenque, al escenario político y sentó el precedente de lo que luego harían otros propietarios de medios.

El proyecto empezó con un programa en la radio estatal y luego con la compra de la emisora Metropolitana. Más tarde se creó una red de noticias en todo el país y el periódico El Patriota. Palenque integró las filas del partido político Conciencia de Patria (CONDEPA), que llegó a tener un caudal importante de votos ganó en La Paz, pero la muerte de su líder produjo la ruptura de esa herramienta política.

Tras los pasos de CONDEPA siguió el partido Acción Democrática Nacional (ADN) que acumuló los medios: Radio Libertad, una máquina rotativa para editar un periódico en La Paz y los canales TV 5 (Oruro), "(Beni), 5 (Santa Cruz) y 5 (La Paz), todas estaban a nombre del presidente del Yacimientos Petrolífero Fiscales de Bolivia (YPFB). ADN quiso construir un gran caudal de medios que luego uso electoralmente, y hasta hizo valer la influencia del entonces Presidente, Jaime Paz Zamora, que "ayudó" a obtener algunas licencias; pero su contrincante el partido Movimiento Bolivia Libre atacó públicamente estos mecanismos que deslegitimaron el intento.

Más tarde le tocó el turno al Movimiento de Izquierda Revolucionaria (MIR) que, bajo la tutela de Samuel Doria Medina, compró el periódico *Hoy* de La Paz, y José Luis Paredes adquirió el canal 24 y la radio FM Ciudad de El Alto. Aunque el periódico tuvo que cerrar, las radios defendieron eficientemente a "Pepe Lucho" Paredes cuando fue atacado por supuestos actos de corrupción.

Si bien estos casos grafican concretamente la acumulación mediática, el más emblemático ejemplo fue la red de negocios que construyó la familia Garafulic. El Padre Raúl Garafulic, ya fallecido, era descendiente de croatas de clase baja. Sin instrucción universitaria, se destacó en actividades económicas de los que fue acusado por manejos oscuros más de una vez. Arribó a los medios con la expansión de la televisión privada,

participando como socio en algunos canales y particularmente en cubrimientos de eventos extraordinarios como las elecciones o el Campeonato Mundial de Fútbol, para luego adentrarse más fuertemente en la industria de la comunicación. Aunque nunca militó explícitamente en ningún partido político, se dice que fue simpatizante de ADN, pues ejerció como embajador en España y era amigo cercano del ex Presidente, General Hugo Banzer. Primero adquirió el canal 9 y Paceña de Televisión con las que formó la Red ATB, asociándola luego a Televisa de México.

Varios canales de Cable figuraban bajo el nombre del Grupo Garafulic, además de Sistel Sistemas Televisivos S.A., empresa de instalación de Servicios en comunicación. Según investigaciones periodísticas participó en Telecel de telefonía celular, entre otras; y posee la compañía Explotadora de Minas S.A., con una mina en La Paz, una en Oruro y seis en Potosí, como lo afirma el registro de la Cámara de industria.

La familia que al parecer comenzó su fortuna con la concesión de la venta de piedra caliza a la fábrica de Cemento Viacha y que luego invirtió en la producción de estaño, contaba, según la Superintendencia de Telecomunicaciones, con la concesión de nueve canales de televisión y 14 estaciones repetidoras distribuidas en todos los departamentos de Bolivia.

Posteriormente compró el periódico *La Razón*, considerado uno de los más influyentes del país, y *El Día* de Santa Cruz; en Cochabamba intentó fundar un periódico pero terminó comprando el 50% de las acciones de *La Opinión*.

También existen otros negocios ocultos de los Garafulics, como lo reveló el investigador Rafael Archondo Quiroga al descubrir que el señor Raúl Garafulics era el verdadero dueño de la empresa aérea Lloyd Aéreo Boliviana, como él mismo luego reconoció, y no así quien figuraba en los registro de la cámara de comercio, Ernesto Asbún.

D) La iglesia, un pulpo que llega a todos lados

La presencia del catolicismo en las empresas mediáticas es tan antigua como su historia en América, cuando en tiempos de la colonia las primeras imprentas eran de uso exclusivo de los sacerdotes que reproducían textos bíblicos para evangelizar. En la actualidad, la Iglesia Católica sigue teniendo el mismo peso en los medios nacionales, pues posee una red más variada, extensa y goza de más credibilidad en el país que cualquier otra trasnacional.

Desde la fundación de la radio Fides en 1929, que aún es primera en audiencia, y el lanzamiento en 1952 del Semanario Presencia (único periódico que en ese momento llegaba a todo el país) con fondos reunidos en la Conferencia Episcopal, se transformó en el primer multimedio en Bolivia. Luego creó San Gabriel, la primera radió en idioma originario, muchas otras con fines educativos para la población rural, y se extendió con canales de televisión, salas de cine y producciones de video.

La Iglesia también posee distintos organismos en el eje de la información, como la Comisión Episcopal de Comunicación Social que promueve boletines, cursos, talleres, programas televisivos con contenidos religiosos, la Escuela superior de Comunicación Social Diakonía en Santa Cruz para la formación de profesionales en televisión y radio; Comisiones Arquidiocesanas de Comuicación Social (Cochabamba y dos en Sucre) para la comunicación local; el Centro Diocesano de Comunicación Social (Potosí y Oruro) con programas de radio y televisión y comunicación local; Centro de Apoyo a la Comunicación Popular (Oruro) comunicación

Interior CS6.indd 140 08/12/2013 18:39:21

local de sindicatos, mineros y campesinos, Teko Guaraní (Cuevo) programas radiales en guaraní; Fundación Ayni (La Paz) textos y folletos, producción de audiovisuales y programas radiales; Educación Radiofónica de Bolivia Erbol (La Paz) con 18 radios afiliadas para la comunicación y organización popular; ACIC (nacional, Santa Cruz, La Paz y Cochabamba) capacitación en audiovisuales y organización de eventos; UCLAP (Sucre) impresión de material educativo; UNDA Bolivia (La Paz) producción de programas educativos, catequéticos y culturales.

Sus periódicos son Presencia (La Paz); Yachay (Cochabamba), revista de investigaciones; Boletín Movimiento Franciscano Justicia y Paz (Cochabamba); Cuarto Intermedio (Cochabamba), revista trimestral con temas en general; En Marcha (Sucre) periódico de alfabetización, capacitación agropecuaria e información campesina; Camino (Sucre), periódico informativo y de orientación formativa; y Hoja Dominical Día del Señor (la Paz) contenidos de la misa. Además tiene diez canales de televisión, diez productoras de video, cuatro librerías, dos imprentas, y 42 radios en el campo, ciudad, minas, valles y selvas; en español, quechua, aymara y güarani, que cubren todo el espectro de audiencias de la sociedad, pues vale recordar que la radio es el medio con mayor alcance en todo Bolivia.

A la vez tiene las agencias de noticias más frecuentadas por los medios: Agencia de Noticia Fides en La Paz que brinda información a radio, televisión y diarios de los más diferentes estilos y lugares del país. El director de ANF es José Gramount que colabora con muchos periódicos del país. Pero ANF dejó de ser la única agencia de noticias cuando la también católica Erbol empezó a distribuir desde La Paz información a todo el país.

Fides con su tradicional radio es uno de las más importantes con llegada a los más diversos sectores de la sociedad y cubriendo los escenarios políticos y deportivos más importantes, realiza encuestas y tiene columnas propias en algunos diarios. Responde a los intereses conservadores y de las altas jerarquías escleciásticas, mientras que Erbol es más progresista y popular.

Para resumir, la iglesia católica cuenta con alrededor de cien centros de comunicación enumerando diarios, radios, canales de televisión, productoras de programas radiales y demás, que lo hacen uno de los productores de información más importante de Bolivia. Además es una de las que goza de más verosimilitud institucional, según lo sugieren las encuestas colocándola como la institución más creíble y dejando en último lugar a la policía.

Hay además otros grupos religiosos que ocupan el espectro comunicacional boliviano, como los de origen mesiánico que están registrados en la Superintendencia de Telecomunicaciones como un sistema religioso-cristiano, propietario de trece radios y un canal de televisión.

E) Conclusiones

Para resumir la situación de los medios en Bolivia según el presente estudio, podríamos tener en cuenta dos ejes; los índices de acceso, de alcance y de concentración por un lado, y la legislación comunicacional por otro.

Comparado con los países de la región, Bolivia tiene el índice más bajo de acceso a la TV pagada, Internet y a las industrias discontinuas; el segundo más bajo en telefonía fija y el tercero en telefonía móvil. Luego de Perú y Ecuador tiene el índice más bajo en acceso a la TV gratis, y está ubicado en el penúltimo puesto

Interior CS6.indd 141 08/12/2013 18:39:21

en el acceso a la prensa escrita. Integrando estos índices se puede afirmar que, junto a Ecuador y Paraguay, Bolivia es de los países con más bajo nivel de acceso relativo a los bienes y servicios de la información.

Además, el Promedio de Concentración de los cuatro primeros actores de las industrias infocomunicacionales en el año 2004 era del 86% del dominio de mercado y del 82% en la facturación, lo que supera los promedios de concentración de la región, y se ubica ampliamente por encima de los cánones teóricos que indican que la concentración mediática es excesiva cuando supera el 50%.

Tomando en cuenta la legislación comunicacional boliviana, vale resaltar que antes de la Nueva Constitución Política del Estado, para crear un medio no se exigía ningún requisito más que a otra empresa de cualquier rubro. Tampoco existía una ley que limite la adquisición de medios de comunicación por capitales extranjeros, ni de regulación antimonopólica.

Las estadísticas volcadas en esta investigación demuestran que el alto grado de concentración de medios en Bolivia es perjudicial para que exista una verdadera pluralidad de voces, y es negativo para que la mayoría de la población goce plenamente del derecho a la información. Si bien desde la llegada del MAS a la presidencia se ha recuperado la eficiencia en los medios públicos, como la agencia de noticias ABI y el canal Televisión Boliviana y, se creó el periódico estatal Cambio y la red de radios comunitarias y campesinas, Patria Libre; los medios de comunicación privados siguen acaparando el 85% del espectro comunicacional. Con este escenario, es evidente que debe emitirse una legislación acorde a los tiempos que corren, que impida la conformación de monopolios para asegurar el acceso y el derecho a la información al pueblo boliviano, y que además, comprometa a los medios a respetar los principios de *veracidad y responsabilidad*. Los medios de comunicación no deberían poder emitir afirmaciones xenófobas sin ningún tipo de responsabilidad, no deberían poder afirmar que gente de cierto color y cultura es inferior y que por eso es correcto excluirlos de participar en la vida social, sin que se pueda juzgarlos por lo dicho según la ley; porque para construir una sociedad en la que convivan todas la culturas, los medios como cualquier otro actor de la sociedad, deben ser responsables de sus actos.

Interior CS6.indd 142 08/12/2013 18:39:21

2.3.3 COLOMBIA

En el año 2012, Colombia, según el Índice de Impunidad del CPJ (Commitee to Protect Journalist), ha conservado su posición respecto al 2011, siendo considerado todavía el quinto país con más impunidad en crímenes contra periodistas.

El puntaje de Colombia[154] si bien muestra poca variación respecto al clima de impunidad para los crímenes en contra de medios y periodistas, también señala que este país ha mejorado con respecto a la década pasada, cuando era considerado uno de los más peligrosos del mundo para ejercer el periodismo.

Para analizar la situación de libertad de expresión e información en el ámbito nacional colombiano, esta investigación toma como referencia el *Índice de Libertad de Expresión y Acceso a la Información Pública (Índice PAN)*[155], creado desde el 2010 por la Fundación para la Libertad de Prensa (FLIP) de Colombia.

En la primera edición del "Índice PAN: 2011", Colombia obtuvo 50 puntos, de una escala de 0 a 100 (siendo 0 el peor escenario y 100 es el mejor), en cuanto a libertad de expresión y acceso a la información pública en Colombia. En 2012, esta puntuación solo creció en una relación del 0.3 (50.3). También para este año, observa una diferencia de aproximadamente 10 puntos entre la capital de Colombia, Bogotá (61.2 puntos), y el resto de las regiones. Siendo, Antioquía la de menor puntuación con 44.3.

Índice PAN 2012

REGIÓN	Índice PAN
Nacional	50,3
Bogota	61,2
Valle	53,8
Central	52,7
Pacifica	52,3
Oriental	51,3
Orinoquia-Amazonia	50,8
Caribe	45,3
Antioquia	44,3
Brecha	16,9

Por otro lado, la dimensión donde Colombia obtuvo el peor puntaje durante 2011, fue la *impunidad*, señalando la poca reacción del Estado frente a las agresiones contra los periodistas, especialmente cuando

154 El puntaje en el índice de impunidad para el 2012 fue de: 0,171 casos no resueltos por 1 millón de habitantes. Demostrando una mejora con respecto al 2011 de 0,173.

155 El Primer Índice de Libertad de Expresión y Acceso a la Información Pública que se ha creado en Colombia. Esta herramienta analiza el estado de la libertad de expresión y el acceso a la información pública en Colombia. A través de 42 variables el Índice Proyecto Antonio Nariño (PAN) pretende dar un panorama de cómo avanza o retrocede el país en cuanto a las condiciones para hacer un periodismo libre, responsable y en un ambiente garantista, que contribuya a una sociedad mejor informada y, en consecuencia, para el fortalecimiento de la democracia. Con sus cuatro dimensiones: Acceso a la Información, Ambiente para la libertad de expresión y el acceso a la información, Agresiones Directas e Impunidad, el Índice busca sintonía con otros instrumentos internacionales de medición de éstos derechos fundamentales. En: http://www.pan.org.co/archivos/multimedia/index.html

Interior CS6.indd 143 08/12/2013 18:39:21

el responsable fue un funcionario público; mientras que para 2012 fue el relacionado al "Ambiente para la libertad de expresión y el acceso a la información".

En la dimensión de Acceso a la Información, que resulta ser la segunda más baja para el 2011, Colombia obtiene 38 puntos sobre 100; mientras que para 2012, fue de 24.4 puntos. La dimensión de Agresiones Directas fue la mejor evaluada en el 2011, su calificación fue de 74,8 puntos sobre 100. Esto tiene que ver con el cambio en la forma de agresiones: el país pasó de asesinar a periodistas a atemorizarlos a través agresiones no letales o con demandas por injuria y calumnia, entre otros.

ÍNDICE PAN 2012 POR DIMENSIONES

Región	Acceso a la Información	Agresiones directas	Inpunidad	Ambiente para la Libertad de Expresión y acceso a la información
NACIONAL	38,7	74,8	12,1	56,0
BOGOTA	53,2	91,3	11,8	64,9
VALLE	39,9	88,3	6,2	55,0
CENTRAL	39,2	80,6	10,4	58,5
PACIFICA	28,8	84,2	24,8	48,3
ORIENTAL	34,5	74,9	19,8	57,0
ORINOQUIA-AMAZONÍA	36,6	80,5	6,7	55,8
CARIBE	38,4	64,6	10,4	51,6
ANTIOQUIA	43,7	65,6	2,2	48,6

A) Panorama de la libertad de expresión e información en Colombia

❖ *Acceso público*

Esta categoría se refiere a la "disposición del Estado para ofrecer información pública a través de los portales institucionales. Para ello, esta herramienta utiliza la evaluación que hace todos los años el "Gobierno en línea"[156].

Durante el año 2011, consecuentemente con los esfuerzos que ha hecho Antioquía por fortalecerse en los medios digitales como alternativa de gobernabilidad y diálogo con la ciudadanía, fue la región con mayor puntuación en el análisis de acceso a la información pública, logrando 66.4 puntos sobre la media nacional que fue de 42.7.

Por su parte, Bogotá fue la de menor valoración (28.9 puntos) debido a que solo se estudió una entidad administrativa, contrario a las demás regiones que incluyeron en este análisis todas las alcaldías de cada departamento y sus gobernaciones. Otras alcaldías que tuvieron mejor puntuación fueron: Pacífica con 47.9 puntos; Caribe con 41.4 puntos; Valle del Cauca con 38.1 puntos; y Oriental con 32.6 puntos.

❖ *Respuestas de las entidades públicas a las solicitudes de información*

Esta categoría analiza la respuesta del Estado a las solicitudes de información que hacen los ciudadanos. Allí se tuvo en cuenta la percepción de los periodistas frente a este tema, el uso de derechos de petición, las

156 https://www.gobiernoenlinea.gov.co

Interior CS6.indd 144 08/12/2013 18:39:22

tutelas interpuestas por no acceder a la información y los procesos disciplinarios iniciados por la Procuraduría cuando el funcionario no suministró la información y se recibió la denuncia por ello.

Durante el 2011, la región del Caribe fue la que obtuvo la menor puntuación, quedando diez puntos (23.3) por debajo de la media nacional (32.3). Por su parte, Orinoquía-Amazonía fue la que obtuvo una mejor valoración, superior a 50 puntos. El estudio considera que en esta región no es muy frecuente la solicitud de información a las entidades del Estado y por ello, la respuesta puede ser más efectiva.

Con respecto a las regiones de Antioquía y Valle del Cauca, se registraron los siguientes promedios: 30.8 y 42.1, respectivamente.

❖ ***Acceso masivo***

Esta variable se concentra en identificar la cobertura e infraestructura dispuesta en las regiones para medios televisivos, internet y el uso del celular con plan de datos.

Entre los hallazgos del 2011, se resalta la necesidad de aumentar la cobertura a nivel nacional, especialmente en la regiones: Pacífica, Caribe y Oriental. Bogotá lidera esta categoría con 45.5 puntos, un valor superior a la media nacional que fue de 33.5 puntos. Asimismo, se registró un promedio del 37.8 para Antioquía y de 36.9 para Valle del Cauca.

❖ ***Oferta de información***

Esta categoría resulta de la identificación de la presencia en las regiones de medios impresos, digitales, radiales y televisivos.

Durante el 2011 se evidenció la fuerte concentración existente en la capital colombiana, que alcanzó 99.1 puntos sobre la escala de 0 a 100, frente a los 17.6 puntos que obtuvo Orinoquía-Amazonía o a los 23.2 de la región Pacífica.

Este resultado si bien no provienen de datos concretos, concluye cual es la verdadera percepción del colombiano en cuanto a los procesos de descentralización y de monopolización de los medios de comunicación.

❖ ***Gestión del sistema de protección a periodistas amenazados***

Esta categoría buscó analizar el número de casos de amenazas o agresiones a periodistas que reciben anualmente la Unidad Nacional de Protección y los tiempos de respuesta a cada situación reportada.

En este contexto, durante el 2011, la valoración representó 77.4 puntos sobre el ideal que es 100. Es importante reconocer que esta valoración debe leerse en función del corto tiempo de aplicación del Sistema Nacional de Protección.

La lectura de estos promedios deben ser comprendidos a partir del sesgo que parte de la misma determinación de la muestra del estudio. Ya que como se mencionó, el Índice PAN es resultado de un estudio sobre la percepción de la libertad de expresión e información de periodistas e investigadores ligados a los medios de comunicación privados.

Y siendo los medios y periodistas comunitarios de las regiones de Colombia los más perjudicados por la ola de violencia entre el Estado y las guerrillas paramilitares, este porcentaje no puede considerarse como directamente proporcional al panorama de la libertad de expresión e información en el país.

Interior CS6.indd 145 08/12/2013 18:39:22

❖ ***Agresiones directas***

Esta categoría mide los casos de violaciones a la libertad de prensa que afectaron directamente a periodistas por razones que se pueden relacionar con el ejercicio del oficio. Estos casos son registrados por la FLIP, quien determina si el hecho califica como una violación a la libertad de prensa (no de información).

Durante 2011, se registró el asesinato de un periodista, un exilio y nueve amenazas en Antioquía. Por este alto número de agresiones, el departamento obtuvo la más baja calificación en esta categoría: 50.8 puntos. Por su parte, Bogotá registró el menor número de agresiones a periodistas a nivel nacional. También durante 2011, se identificaron 88 amenazas que fue la agresión más frecuente con la que se buscó amedrentar y silenciar a los periodistas.

Durante 2012, se registró el asesinato de un periodista, y dos amenazas en Sucre; mientras que en Antioquía, se registraron 12 amenazas y 3 agresiones. Por su parte, nuevamente Bogotá registró el menor número de agresiones: solo 3 durante todo el año. Cabe resaltar que hasta el término de la investigación durante el 2013 (mes de agosto), ya se han reportado dos asesinatos y 57 agresiones en todo el país.

Cifras e indicadores FLIP- 2011

	Violaciones	**Víctimas**
Agresión	0	0
Amenaza	93	119
Asesinato	1	1
Atentado contra infraestructura	2	2
Desplazamiento	0	0
Detención ilegal	2	2
Estigmatización	1	1
Exilio	2	2
Herido en cubrimiento	1	1
Obstrucción al trabajo periodístico	9	10
Secuestro	0	0
Tentativa de homicidio	0	0
Trato inhumano o degradante	21	23
Violencia sexual	0	0
Otras	0	0
Total	**132**	**161**

– ***Agresiones contra los medios de comunicación***

Los casos registrados en esta categoría se refieren directamente a ataques contra medios de comunicación. Éstos pueden tener como objetivo la infraestructura de los medios, sus equipos o a través de las nuevas tecnologías de la comunicación.

En 2011, la FLIP, registró en Caribe dos agresiones a medios, por ello, ocupó el puesto más bajo a nivel nacional. Las regiones Central y Oriental reportaron otros hechos de ataques. Las agresiones a través de

Interior CS6.indd 146 08/12/2013 18:39:22

internet comienzan también a "tomar liderazgo en las intimidaciones y obstrucción a los medios de comunicación y sus periodistas".

Cifras e indicadores FLIP- 2012

	Vio.	Víc.
Agresión	31	38
Amenaza	79	91
Asesinato	1	1
Atentado contra infraestructura	3	3
Desplazamiento	5	6
Detención ilegal	8	9
Estigmatización	1	1
Exilio	1	1
Herido en cubrimiento	2	2
Obstrucción al trabajo periodístico	23	35
Secuestro	2	2
Tentativa de homicidio	2	3
Trato inhumano o degradante	0	0
Violencia sexual	0	0
Otras	1	1
Total	**159**	**193**

Cifras e indicadores FLIP- 2013

	Vio.	Víc.
Agresión	16	32
Amenaza	40	57
Asesinato	2	2
Atentado contra infraestructura	2	0
Desplazamiento	1	1
Detención ilegal	5	11
Estigmatización	4	2
Exilio	3	3
Herido en cubrimiento	2	2
Obstrucción al trabajo periodístico	20	35
Secuestro	0	0
Tentativa de homicidio	1	1
Trato inhumano o degradante	0	0
Violencia sexual	0	0
Otras	2	2
Total	**98**	**148**

Interior CS6.indd 147 08/12/2013 18:39:23

❖ ***Impunidad***

– ***Procesos disciplinarios***

Una parte de las agresiones directas a periodistas son cometidas por agentes estatales. Esta categoría estudió los procesos disciplinarios que cursan en la Procuraduría General de la Nación contra funcionarios que fueron denunciados por agredir a un periodista.

Esta categoría fue la que alcanzó la menor valoración en todo el Índice: 5.2 puntos sobre la escala de 0 a 100. Este dato tiene que ver con el bajo número de procesos abiertos por el Ministerio Público: solo cursan tres casos en la Procuraduría de los 23 identificados por la FLIP en donde fueron agredidos periodistas por parte de funcionarios.

A pesar del sub-registro de procesos disciplinarios, Bogotá y la región Oriental fueron las de mejor puntuación: con 20.0 y 26.7, respectivamente.

❖ ***Proceso penales***

Todos los casos de agresiones directas deberían tener implicaciones penales. En esta categoría se analizó el número de procesos que lleva la Fiscalía General de la Nación por agresiones a periodistas y se hizo una evaluación de los avances en los procesos penales por asesinatos a periodistas.

La región Pacífica obtuvo la mejor calificación en esta categoría, de lo cual se infiere una Justicia más efectiva que en otras regiones y pocos casos de agresiones a periodistas. En los casos de Antioquía, Bogotá y Orinoquía-Amazonía el puntaje es crítico ya que hay numerosas agresiones y asesinatos a periodistas y, además, la respuesta de la Justicia es ineficiente: no se hace seguimiento a las pruebas y muchos menos se llega a condenar a los culpables.

El mayor riesgo de no encontrar a los culpables de las agresiones a periodistas es el posible silenciamiento de la prensa ya que sus agresores siguen libres y con toda la libertad de continuar con la persecución.

B) Principales hechos o situaciones relevantes: 2010-2013

La situación de guerra interna y, en general, de perturbación del orden público representan un contexto altamente desfavorable a la protección de los derechos fundamentales de los colombianos.

Atentados de periodistas[157], amenazas, secuestros, obstrucción en las labores en zonas de conflicto, autocensura, dependencia de fuentes oficiales, son consecuencias negativas para la efectividad de estos derechos, como lo es también la situación de alta concentración oligopólica de los medios de comunicación, que privilegia las lógicas comerciales sobre la defensa del interés público.

a) Situación de la libertad de expresión

La Fundación para la Libertad de Prensa (FLIP) tiene documentado el asesinato de 140 periodistas, desde 1979 hasta el 2012, de estos, 59 han prescrito y dos están a punto de prescribir. Esto quiere decir que aproximadamente 60 casos de asesinatos contra periodistas, después de 20 años (plazo máximo según la ley colombiana) quedarían impunes.

157 En Colombia, 140 periodistas han sido asesinados entre 1977 y 2013, de acuerdo con la Fundación Para la Libertad de Prensa (Flip). De las cuales, solo 81 investigaciones siguen abiertas y 59 ya han proscrito.

Interior CS6.indd 148 08/12/2013 18:39:23

Desde el 2010 hasta el 2012 tampoco han sido pocas las denuncias de amenazas y agresiones en contra de medios de comunicación y periodistas. La FLIP ha reportado en total 408 denuncias (de violaciones) y 523 víctimas, sobre todo de periodistas del interior del país[158] (gran porcentaje de ellos, comunicadores comunitarios e indígenas) En cuanto a los agresores, la FLIP señala a un abanico amplio: bandas emergentes, paramilitares, la guerrilla de las FARC, entre otros.

Este panorama, según la FLIP, ha generado una situación de *autocensura*, que, es ahora el principal problema que tiene la libertad de expresión en Colombia. De tal manera, que las amenazas y las condiciones de riesgo se han mantenido iguales a las de hace una década.

b) Aumenta número de asesinatos de periodistas. Periodo 2010-2013

En Colombia desde el 2007 al 2013 (septiembre) se han registrado 25 asesinatos de periodistas que laboran en Colombia[159], dos de ellos reportados hasta fines del mes de septiembre del 2013.

Periodistas asesinados en colombia
2007-2012

Años	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	Total	Mujeres
Colombia	3	3	7	7	1	2	2	25	1

Fuente Ciap-Felap/FLIP

Cabe señalar que los datos que reportan la Comisión Investigadora de Atensinatos, mientras que la FLIP, solo dos casos. Esto puede resultar de la metodología empleada para ambos casos. Así mientras que la CIAP desde el 2010 al 2013 ha registrado un total de 12 casos, la FLIP solo ha registrado siete asesinatos en Colombia[160] (ver cuadro).

Cifras e indicadores de periodistas asesinados
2010-2013

Fecha	Nombre	Medio	Ciudad	Depart.	Estado del proceso
2013	José Darío Arenas	Extra del Quíndio	Caicedonia	Valle del Cauca	Investigación preliminar
2013	Édinson Alberto Molina	Puerto Berrio Stereo	Puerto Berrio	Antioquía	Investigación preliminar
2012	Guillermo José Quiroz Delgado	Sonora Stereo Notisabana El Meridiano de Sucre	San Pedro	Sucre	Indagación preliminar

158 Cifras recogidas del Portal del FLIP. En: http://flip.org.co/es/cifras-indicadores?tid=71

159 Sacado del Informe publicado por ALAI, Informe 2012 de la Comisión Investigadora de Atentados a Periodistas (CIAP) de la Federación Latinoamericana de Periodistas (Felap) -Ciap-Felap. El Informe de la CIAP, contabiliza 23 asesinatos hasta el 2012, pero a través del portal del FLIP hemos podido contabilizar hasta este año dos asesinatos más, lo que en total sumaría 25 casos, hasta septiembre del 2013.

160 Colombia ocupa el puesto quinto de la lista de los "12 países con elevado índice de impunidad para casos de periodistas asesinados", según "Informe Comité para la Protección de los Periodistas" (CPJ) publicado en Nueva York en mayo del 2013. CPJ (2013, 02 de mayo). Getting Away With Murder: CPJ's 2013 Impunity Index spotlights countries where journalists are slain and the killers go free. En: http://cpj.org/reports/2013/05/impunity-index-getting-away-with-murder.php

Interior CS6.indd 149 08/12/2013 18:39:23

Fecha	Nombre	Medio	Ciudad	Depart.	Estado del proceso
2012	Argemiro Cárdenas Agudelo	Emisora comunitaria “Metro Radio 92.7 FM”	Dos Quebradas	Risaralda	Indagación preliminar
2011	Luis Eduardo Gómez Cubillos	El Heraldo	Arbolotez	Antioquía	Etapa de instrucción
2010	Rodolfo Julio Maya Aricape	Radio Payumat	Caloto	Cauca	Investigación preliminar/Indagación
2010	Clodomiro Segundo Castilla Ospina	Revista El Pulso El Tiempo	Monteria	Córdoba	Investigación preliminar/Indagación

Fuente: FLIP

Durante el escenario 2010-2012, dos muertes en marzo y el secuestro y reaparición de un video-periodista francés y otra reportera local se produjeron en Colombia en 2012. En 2011 hubo sólo un periodista asesinado, frente a siete en 2010. Asimismo, continúan los atentados y provocaciones a periodistas y medios no alineados con el discurso gubernamental.

Como se puede observar del cuadro 7, son las regiones ubicadas al norte del país quienes presentan mayor inseguridad para el ejercicio del periodismo. Estos son: Valle del Cauca, Antioquía (2), Sucre y Córdoba. Sobre el particular, la Fundación para la Libertad de Prensa (FLIP), expresó su preocupación por “*la continuidad de amenazas en contra de periodistas y medios deomunicación, que han ido en aumento desde el año pasado (2012) en distintas regiones del país*”[161], lo que sin duda, revela que hoy por hoy sigue siendo “*un riesgo ser periodista en Colombia*””[162]. Lo que en términos puntuales marca la situación de *auto-censura* e *impunidad* que envilece la práctica periodística en el país.

– ***Casos José Darío Arenas y Clodomiro Castilla***

Tanto para José Darío y Clodomiro Castilla, denunciar a las mafias paramilitares y sus relaciones con los gobiernos locales, les costó la vida. En el caso del periodista José Darío Arenas, muchas investigaciones periodísticas han demostrado que antes del atentado, éste habría sido víctima de amenazas. También se conoció que las agresiones vendrían de parte de mafias afincadas en penales[163].

Sobre el caso, La Fundación para la Libertad de Prensa (FLIP) denunció que, poco después del asesinato, una de las fuentes de la noticia publicada por el periodista (sobre las irregularidades en la prisión del municipio de Caicedonia) recibió una llamada telefónica amenazante en la que se advertía de que “ya había caído el primero”. Para la FLIP, tanto el asesinato del voceador del diario EXTRA del Quindío y la posterior amenaza a una de las fuentes, reportan una alta preocupación frente a la seguridad de los reporteros de esta zona del Valle del Cauca.

Sobre el asesinato de Clodomiro Castilla Ospina, periodista y defensor de los derechos humanos en Montería, se sabe que antes de su muerte, había recibido amenazas en varias ocasiones. Por lo que, el 20

161 REDACCIÓN (2013, 17 de septiembre). “SIP condena el asesinato del periodista colombiano Édison Alberto Molina”. En: El Espectador, on-line.

162 Reporteros Sin Fronteras (RSF). En: http://es.rsf.org/colombia-asesinan-al-director-de-una-radio-01-08-2013,45005.html

163 REDACCIÓN (2013, 02 de octubre). “Sociedad Interamericana de Prensa condenó asesinato de José Darío Arenas periodista y vendedor de diarios”. En: Minuto 30. Com.

Interior CS6.indd 150 08/12/2013 18:39:24

de febrero de 2010, presentó una denuncia formal en relación con estas amenazas, ante la Fiscalía Quinta Seccional contra el Sr. William Enrique Salleg Taboada, director del periódico *El Meridiano de Córdoba*.

Clodomiro Castilla Ospina creía que las amenazas estaban directamente relacionadas con los artículos que había publicado acusando a William Salleg, a la gobernadora Martha Sáenz y al empresario Pedro Guisay de estar vinculados a grupos paramilitares. Curiosamente, el periodista fue asesinado cinco días antes de la fecha en que tenía previsto presentarse ante la Fiscalía 1ª Especializada de Montería en relación con la mencionada denuncia contra William Enrique Salleg Taboada.

Aunque Clodomiro Castilla recibió protección policial entre 2006 y 2009, posteriormente decidió renunciar está protección por considerar que el subcomandante de la Policía departamental, encargada a su protección estaba involucrado en un complot para asesinarle. En vista de las nuevas amenazas contra su vida, solicita la restitución de esta protección pero, el 3 de marzo de 2010, informó al Comandante de la Policía de Córdoba que el encargado del Comando de Atención Inmediata (CAI) había denegado dicha solicitud.

Ante los hechos la Asociación Front Line considera que el asesinato de Clodomiro "estuvo directamente relacionado con las actividades pacíficas y legítimas que realizaba en la defensa de los derechos humanos, en particular, su labor periodística en relación con temas de derechos humanos".

c) Atentados contra periodistas comunitarios: 2010-2013

Es importante también señalar que de los casos reportados por el FLIP, cuatro periodistas provenían de medios comunitarios.

Estos son los casos de: Édison Alberto Molina, de radio *Puerto Berrio Stereo*; Luis Gómez, del *Heraldo*; Argemiro Cárdenas Agudelo, de la emisora comunitaria *Metro Radio 92.7 FM*; y Rodolfo Julio Maya, de *Radio Puyamat*.

De los tres, uno de los casos más dolorosos fue el del periodista Luis Eduardo Gómez Cubillos, quien el 30 de junio de 2011, tras investigar de manera exhaustiva el crimen de su hijo y los fenómenos de violencia en la región de Antioquía (en la zona conocida como Urabá), fue asesinado[164] por grupos paramilitares que operan en esta zona del país.

Pero las amenazas no solo provienen de mafias "paras" o criminales, también de parte de las fuerzas del Estado y las autoridades locales. Este es el caso del periodista y abogado Edison Alberto Molina, quien fuera tiroteado el 11 de septiembre del 2013, al salir de la emisora comunitaria "Puerto Berrío Stereo" del departamento de Antioquia en la que presentaba un programa de consultoría jurídica.

La UNESCO, sobre el particular se pronunció de la siguiente manera: "*Es esencial que quienes han perpetrado este crimen, que amenaza el derecho de los colombianos a debatir asuntos que les preocupen, sean conducidos ante la justicia*". La organización recordó también que Molina, había recibido amenazas en los últimos meses, y que es el tercer periodista asesinado este año en Colombia[165].

164 Para leer más sobre el particular. Leer a: RESTREPO, Juan Diego (2013, 11 de junio). "Silencio y muerte en el norte de Urabá". En: Semana; p. 25-26.

165 EFE (2013, 20 de septiembre). "Libertad de expresión. Unesco condena el asesinato del periodista Edison Alberto Molina". En: El Espectador (on-line). Leer más: http://www.elespectador.com/noticias/nacional/unesco-condena-el-asesinato-del-periodista-edison-alber-articulo-447599

Interior CS6.indd 151 08/12/2013 18:39:24

En su programa de la radio comunitaria de Puerto Berrío había denunciado la corrupción del gobierno local y quince días antes de su asesinato la semana pasada su bufete de abogado había sido apedreado.

– ***Caso del periodista comunitario Argemiro Cárdenas Agudelo***

Argemiro Cárdenas Agudelo, de 56 años, periodista de radio, líder político liberal, luchador por la paz y ex alcalde de Dosquebradas (Risaralda), cercano al Polo Democrática Alternativo, fue asesinado por un sicario el 15 de marzo a la luz del día en su localidad, 170 kilómetros al suroeste de la capital colombiana, cuando salía de la estación radial comunitaria de su propiedad *Metro Radio Estéreo*, donde hacía de comentarista. Cárdenas fundó las emisoras *Dosquebradas Estéreo* (hoy *Metro Radio*), *Santa Rosa Estéreo* y *Café Estéreo*.

El sicario John Alexander Jaramillo García, de 22 años, reconoció el 20 de marzo haber asesinado al periodista por un millón de pesos colombianos (unos 567 dólares), recibió una condena a 21 años, pero no dijo quién lo contrató. Actualmente, se sindica como autores intelectuales del siniestro a otro periodista, colega y amigo suyo, Edison Ossa Peña, y al Alcalde de Dosquebradas.

Este suceso habla sobre el grave problema de inseguridad con que tienen que lidiar con más frecuencia, los periodistas del interior de las regiones de Colombia. Quienes son los más perjudicados con las mafias que se crean entre los gobiernos locales y otros actores sociales, en muchos casos medios de comunicación y mafias de poder.

d) Situación de amenaza permanente para las emisoras indígenas del Valle del Cauca

– ***Caso del periodista indígena Rodolfo Maya***

La OEA y la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) condenó el asesinato del líder indígena y comunicador, Rodolfo Maya Aricape, ocurrido el 14 de octubre del 2010 en el resguardo López Adentro, departamento del Cauca, señalando que este hecho tiene: *"efectos especialmente graves sobre sus poblaciones, dada la situación de mayor vulnerabilidad en que suelen encontrarse los pueblos indígenas en contextos de conflicto armado*"[166].

Por lo que recomendó al Estado colombiano, *"adoptar políticas especiales de prevención y protección así como investigar el crimen cometido, sancionar a los responsables y reparar a la comunidad por el daño causado*"[167].

Habiendo pasado casi 3 años del atentado, señala la organización *Reporteros Sin Fronteras* (RSF) además de la impunidad[168], se ha agudizado las agresiones a los indígenas del Cauca.

SOBRE EL SINIESTRO

El 14 de octubre, Rodolfo Maya Aricape, comunicador y líder indígena en el suroccidental departamento del Cauca (Colombia)[169], fue asesinado por dos hombres que ingresaron a su casa disparándole delante de

166 OEA. "Comunicado de Prensa R106/10. Relatoría especial condena asesinato de comunicador indígena en Colombia". Washington D.C., 22 de octubre de 2010.

167 Ibídem.

168 El caso sigue en etapa de indagación en la Fiscalía del municipio de Caloto (Cauca). Ver: Expediente 191426000613201080222 de la Fiscalía 4 Seccional de Caloto. Respuesta dada del grupo de Derechos Humanos de la Fiscalía General de la Nación a un derecho de petición. Oficio 0092894.

169 También estaba vinculado a Radio Payumat y a la Escuela del Tejido de Comunicaciones de la ACIN.

Interior CS6.indd 152 08/12/2013 18:39:24

su esposa e hija de siete años. Maya era reconocido por impulsar movilizaciones de rechazo a la incursión de cualquier grupo armado (legal o ilegal) en los territorios indígenas.

Pero según la alerta emitida por la Fundación para la Libertad de Prensa (FLIP), el asesinato de Maya ocurrió luego de 15 días de la aparición de un grafiti en Caloto, municipio donde vivía el periodista indígena, señalándolo de ser miembro de la guerrilla de las FARC.

Al respecto, el Tejido de Comunicación de la ACIN ha desmentido tales conjeturas, señalando que Rodolfo Maya "*ejerció una labor de comunicación diaria informando sobre los sucesos de su resguardo (...) Esto lo hacía a través de videoforos y de otros espacios de encuentro, en los que se destacó siempre con una posición firme y clara rechazando a todos los actores armados*[170]". Agrega el comunicado del Tejido de Comunicación de la ACIN, que: "*Este no es un hecho aislado, sino, hace parte de la estrategia de intimidación que se viene incrementando en nuestro territorio*".

– ***Situación de los medios comunitarios indígenas en el Valle del Cauca***

El departamento del Cauca, ubicado en el suroccidente colombiano, tiene una extensión de 29,308 km². Más de la mitad de los municipios del departamento están poblados por indígenas, distribuidos en 116 cabildos.

En el Cauca operan desde el año 1980[171], doce emisoras que hacen parte de los diez colectivos de comunicación de la Red AMCIC (Asociación de Medios de Comunicación Indígena de Colombia), y Consejo Regional Indígena del Cauca-CRIC, en el cual es filial el Tejido de Comunicación ACIN (Asociación de Cabildos indígenas del Norte del Cauca)[172].

Las cuales, recién en el 2006 consiguen operan desde la legalidad, tras enfrentar múltiples problemas de índole legal y económica con el Estado; pero sobre todo, por la situación de emergencia que vive El Cauca, sus pobladores y medios comunitarios indígenas, por las acciones bélicas que aún se registran entre el ejército y la guerrilla de las FARC[173].

Relata sobre el particular Dora Salas, Directora de la emisora "NASA Stereo":

> *"El conflicto ha estado siempre acá. El día que la comunidad levantó las trincheras del ejército en el* cerro Berlín, *se dañó el cable que permite la transmisión. No pudimos contar lo que pasaba, no pudimos convocar a la gente y no supieron lo que pasó. Hace un año la* chiva bomba *dañó techos, rompió los vidrios de la cabina y le cayeron a Manuel encima. No acabábamos de recuperarnos cuando a los dos meses estalló*

170 MONROY GÓMEZ, Andrés (2011, 17 de octubre). "Colombia: Hace un año asesinaron al periodista indígena Rodolfo Maya". En: SERVINDI, Servicios en Comunicación Intercultural.

171 Estos medios aparecen en 1980, tras el nacimiento del proyecto Nasa impulsado especialmente por el sacerdote Páez Alvaro Ulcué, asesinado por agentes del Estado en 1984. A partir de esta experiencia, sugen otras más: en 1987 el "Proyecto Global" de Jambaló, en 1990 el "Proyecto Unidad Páez" de Miranda y el "Proyecto Integral" de Caloto, y en 1991 el "Proyecto Cxa Cxa Wala" de Corinto y el "Proyecto Yu¨lucx" de Santander y Buenos Aires. Al interior de estos nacen subproyectos llamados cabildos, que trabajan la salud, la familia, el medio ambiente, lo espiritual y la educación, en este último se incluye la comunicación (LEÓN POSADA 2011).

172 El Tejido de Comunicación ACIN (Asociación de Cabildos indígenas del Norte del Cauca) es reconocido por ser el ganador 2010 del premio Bartolomé de las Casas, otorgado por la casa de América de España como reconocimiento a las organizaciones que defienden, protegen y respetan los valores de los indígenas de América.

173 Un ejemplo de ello, ocurrió durante el 2012, cuando en tan sólo dos meses la emisora del Cabildo de Toribío, Cauca, se vio afectada por las acciones bélicas. En cada hecho quedaron incomunicados los pobladores de las 36 veredas de Tacueyó, de las 25 de Toribío y de las 15 de San Francisco.

Interior CS6.indd 153 08/12/2013 18:39:25

la bomba en la casa de la justicia y otra vez se rompieron los vidrios. Este es el lugar donde trabajamos y generamos esperanza para la gente".

La situación de amenaza a las emisoras indígenas es permanente. El 28 de enero del 2012, el comunicador indígena Luis Hernán Sánchez, del pueblo Totoró miembro de la Red AMCIC, fue amenazado de muerte a través de llamada telefónica. En 2011, a principios del mes de abril, mediante un panfleto grupos paramilitares, amenazaron de muerte a los responsables de las 10 emisoras indígenas del Cauca y al coordinador del Programa de Comunicaciones del CRIC. El 12 de marzo de ese mismo año, hombres desconocidos vigilaron la residencia de Vicente Otero, coordinador del Programa de Comunicaciones del CRIC. Para el año 2010, el 14 de octubre fue asesinado en su casa frente a su familia, el comunicador indígena Rodolfo Maya del Cabildo de López Adentro zona norte del Cauca.

Durante el 2009, las amenazas se mantuvieron en contra de los comunicadores de esta zona del país. A principio de año llegaron dos hombres en una motocicleta a la casa de Gustavo Adolfo Ulcué, encargado de la parte técnica de la web de la ACIN. Cuando el hermano abrió la puerta los hombres lo encañonaron, entraron y se llevaron el computador portátil. Al salir dijeron: *"agradezca que no estaba Gustavo, porque si lo encontramos le hubiéramos hecho la vuelta completa"*. Ese mismo año, Uswal Nasayuwe Estéreo, de Caldono, recibió un mensaje de texto el 20 de noviembre que decía: *"Señores narco terrorista de la emisora de Caldono y guardias del cabildo, coordinador Silvio Marino Medina, Sinforoso Bomba, desmovilícense, ustedes son de la milicia del Sexto Frente de las FARC. Esta es la primera advertencia. Atte. Autodefensas de Colombia AUC."*

La situación en 2008 no fue muy diferente. Silsa Arias Martínez, coordinadora de Comunicaciones de la ONIC, fue amenazada por grupos paramilitares. Cuatro meses después el mismo grupo armado, bajo el nombre de "campesinos embejucados", amenazó a los líderes del norte del Cauca, del CRIC y del Tejido de Comunicaciones de la ACIN. Para finales del año, por medio de un panfleto anónimo fueron declarados objetivo militar Griseldino Yafuè, Lucio Guetio, Ernesto Botototo, Rubiel Lis y José Vicente Otero de la Emisora Uswal Nasayuwe Estéreo de Caldono.

En febrero de 2006, las FARC amenazaron a los coordinadores de las emisoras; dos meses después el Esmad señaló de terroristas y milicianos a los miembros de Nuestra Voz Estéreo. En mayo del mismo año, el mismo escuadrón quemó equipos de transmisión de las emisoras indígenas y detuvo a Richard Calpa periodista de Radio Libertad de Totoró, así como a un periodista del periódico virtual El Turbión. En 2005, Vicente Otero, hoy Coordinador del Programa de Comunicaciones del CRIC fue detenido por cinco meses, acusado de "terrorismo". Posteriormente la Fiscalía precluyó el caso a favor del comunicador.

Luis Bernardo Betio, coordinador de la emisora Voces de Nuestra Tierra, del Resguardo de Jambaló, relata que desde el 2003, cuando llegó la policía, el conflicto ha sido constante:

"Los comunicadores hemos vivido la zozobra de la tierra. Ha sido complicado transmitir dentro del conflicto, uno no sabe cuando cae un tatuco (mortero artesanal), una bala. Hemos soportado cuatro ataques duros y seguimos transmitiendo. La emisora está a unos 150 metros de la policía y a casi 400 metros de otro puesto. Al aire recomendamos que nos cuidemos, como prevención mientras están los combates. Con lo de julio de 2012, después de que tumbaron la torre, cuando reestablecimos la emisora contamos lo que pasó,

Interior CS6.indd 154 08/12/2013 18:39:25

la gente no sabía cómo estábamos en la cabecera municipal y lo que estaba pasando en Toribío. Cuando estamos sin internet, porque la señal es mala, y cuando estamos sin transmitir, sólo nos quedan las radios de la guardia indígena, en los lugares donde hay, a veces nos toca enviar mensajes con la gente. Para arreglar la transmisión en estos días de hostigamientos subimos al cerro en la madrugada, tiempo en que disminuye el combate. Tenemos que informar."

Sobre las estadísticas de denuncias, Gustavo Ulcué, integrante del Tejido de Comunicación Nasa, señaló que estas son menores a la de periodistas y medios privados, porque no hay peticiones individuales de protección a comunicadores indígenas "*debido a que todos los casos de solicitud de medidas cautelares ante la CIDH se han presentado como Colectivo Humano o como pueblo Indígena, ya que nosotros creemos que una afectación individual afecta la armonía de una comunidad, por lo tanto la protección debe ser para toda la comunidad y no para una sola persona*"[174].

Por parte de la insurgencia, las comunidades indígenas de esta región han soportado la presencia de guerrillas de primera generación como las FARC y el ELN; y guerrillas de segunda generación, como el M-19 y el Movimiento Armado Indigenista Quintín Lame, desmovilizados a comienzos de la década de los noventa, y el Jaime Báteman Cayón, sector disidente del M-19[175].

Uno de los alcaldes de Toribío, Arquímedes Vitonás, secuestrado por las FARC en el 2004, intenta explicar por qué la guerra se acentúa en el norte del Cauca:

"El contexto histórico data del 58, ante el miedo de que los conservadores los mataran trajeron las guerrillas liberales, por eso la afinidad de algunos abuelos con la insurgencia, pero estas guerrillas eran diferentes a las de las FARC. Esto viene a traer 50 años de guerra, muerte, masacres. No es un asunto nuevo, se ha intensificado y se ha deshumanizado la guerra, antes se podía dialogar, hoy no se sabe con quién hablar"[176].

Asimismo, explica que la región del norte del Cauca es un territorio estratégico porque comunica los departamentos de Tolima, Caqueta, Huila, Cauca y el Valle. Siendo, Toribío, el paso que intercomunica el valle del Magdalena con el valle del Cauca. Para la guerrilla la topografía ayuda al repliegue y le sirve para sus planes de control de la ciudad de Cali, sector económico, político y financiero del sur de Colombia. Al respecto, la periodista colombiana Constanza Vieira[177], relata en un artículo del 2011 publicado por la Agencia IPS, cómo el territorio del pueblo Nasa es considerado campo estratégico de confrontación entre las fuerzas de seguridad del Estado y la guerrilla de izquierda.

174 MONROY, A.; ibíd.

175 Desde el siglo XX existe la presencia de fuerzas parainstitucionales, primero con los denominados "Pájaros" relacionados con sectores políticos y policiales; en la década de los setenta y buena parte de los ochenta se organizaron ejércitos privados con el apoyo de terratenientes y narcotraficantes afectados por las recuperaciones de tierras indígenas y campesinas; a partir del 2000 comenzaron a operar las Autodefensas Unidas de Colombia, a través de los Bloques Calima, Farallones y Libertad. En: LEÓN POSADA 2011.

176 Ibídem.

177 VIEIRA, Constanza (2011, 5 de octubre). "Colombia: La guerra en el jardín del pueblo nasa". En: IPS (Inter Press Service). Leer más: http://www.ipsnoticias.net/2011/10/colombia-la-guerra-en-el-jardin-del-pueblo-nasa/

Del artículo se infiere que esta situación de conflicto que envuelve al territorio de los indígenas del Cauca, ha llevado al gobierno colombiano a confundir la posición de neutralidad que las comunidades defienden[178], por una suerte de alianza o concubinato de los indígenas con la guerrilla de las FARC.

Según Hilber Humege, Consejero de Comunicaciones del la Organización Nacional Indígena (ONIC), "*en los medios de comunicación privados no hay una visión clara del asunto indígena, ni tampoco al gobierno le interesa que el mundo y Colombia conozca la realidad de la población indígena*"[179]. Hilber Humege, explicó también, que los grupos armados pretenden silenciar a los indígenas como respuesta a su postura de neutralidad en el conflicto[180].

Por otra parte, Gustavo Ulcué, integrante del Tejido de Comunicación Nasa, señaló en entrevista, que no hay mucho éxito en las solicitudes hechas ante el gobierno colombiano para la protección de periodistas indígenas. Aunque agregó que "*también está el caso de los comunicadores indígenas que nos hemos negado a ese tipo de apoyo y que hemos buscado más bien ayuda de organizaciones de derechos humanos*".

e) Se incrementan amenazas en contra de periodistas del interior

– Caso Ricardo Calderón

Andrés Morales, Director de la Fundación para la Libertad de Prensa en Colombia (Flip), opina que es "evidente la disminución de ataques directos [contra los periodistas], pero no necesariamente [esto ha mejorado] sus condiciones de riesgo"[181].

Evidencia de ello, fue el ataque que sufrió en mayo último el periodista Ricardo Calderón, Jefe de Investigaciones de la Revista "Semana"[182], poco después de denunciar irregularidades en el Centro de Reclusión de Tolemaida, en donde militares condenados por graves violaciones a los derechos humanos gozaban de "extravagantes" privilegios[183].

Si bien las respuestas del gobierno a través del mismo Presidente, Juan Manuel Santos, y del Ministro del Interior, Fernando Carrillo, fueron claras al declarar este hecho como un "atentado contra la libertad

178 El Estado, a través del Ministro del Interior, Juan Carlos Pinzón, ha abierto la polémica denunciando que "las Farc están infiltradas en el movimiento indígena del Cauca". Ver: REDACCIÓN (2012, 18 de julio). "Estas son las dos realidades del movimiento indígena en el Cauca". En: El país.com.co.

179 MONROY, A.; ibíd. Ver también el reportaje de Constanza Vieira (2010, 25 de mayo). "Gobierno de Colombia reprime indígenas del Cauca". Publicado en: Voltairenet.org.

180 El 6 de abril del 2012, Reporteros Sin Fronteras publicó un informe en el que denuncia cómo desde finales de febrero los grupos paramilitares han amenazado mediante panfletos a organizaciones indígenas y medios de comunicación afiliados a ellas. Entre las personas en riesgo se cuentan once periodistas y están amenazadas de ser blanco de ataques once estaciones radiales comunitarias miembros del Consejo Regional Indígena de Cauca (CRIC).

181 HURTADO, R. (2013, 02 de mayo). "El periodismo en Colombia, de nuevo bajo la sombra de la violencia". En: El Tiempo, p. 12. En: http://www.eltiempo.com/mundo/latinoamerica/ARTICULO-WEB-NEW_NOTA_INTERIOR-12775510.html

182 La Revista "Semana" es la publicación semanal de análisis y opinión más importante de Colombia. Se constituyó en 1982 y actualmente encabeza una de las empresas editoriales más sólidas de América Latina.

183 REDACCIÓN (2013, 03 de mayo). "Director de la Policía investigará el ataque a periodista de 'Semana'". En: El Tiempo. En: http://www.eltiempo.com/justicia/ARTICULO-WEB-NEW_NOTA_INTERIOR-12773461.html

Interior CS6.indd 156 08/12/2013 18:39:25

de expresión” y como un acto de cobardía[184]; han pasado cinco meses y no se ha logrado identificar a los culpables de este crimen.

La Relatoría para DDHH de la Comisión Interamericana de la OEA, expresó sobre este caso que “el crimen organizado estatal o paraestatal y el narcotráfico [en Colombia] sigue utilizando las mismas herramientas de hace mucho tiempo de intimidación y violencia contra los medios de comunicación”[185]. Además, consideró que es “muy grave porque le sucede a un periodista de una revista extraordinariamente reconocida”[186].

Andrés Morales, por su parte, opinó que: “(...) hasta que la justicia colombiana no logre encontrar quienes son aquellas personas que han intimidado, amenazado o asesinado a la prensa en Colombia, el Estado va a tener que seguir dándole medidas de protección a los periodistas que están en riesgo”. Y como esta no es suficiente, la deuda que tiene la justicia, no es solo frente a los periodistas, sus familiares, sino con la sociedad, “que no puede enterarse de los temas de interés público”.

De lo señalado se infiere que en Colombia si bien se ha avanzado mucho en cuanto a la libertad de información y expresión, aún subsiste un clima de inseguridad para el completo desarrollo de la actividad periodística; ya que la *impunidad* sigue siendo la consecuencia final de las denuncias (como lo señala la propia Relatoría y la FLIP), y la *autocensura* una de las acciones colaterales de esta impunidad.

– ***Caso Jhon Jairo Jácome Ramírez***

Si el caso Ricardo Calderón nos recuerda la fragilidad de los medios de comunicación y de los periodistas, el caso del periodista Jhon Jácome alerta sobre la grave situación de inseguridad que hoy vive el periodismo al interior de Colombia.

La FLIP ha señalado que los departamentos en los que más amenazas y agresiones se han presentado por parte de diferentes actores son Antioquía (especialmente en el Urabá antioqueño y en el Bajo Cauca), y Norte de Santander (por la zona del Catatumbo, y Córdoba). Esta última, sede del diario “La Opinión”, en donde trabajara Jácome.

Jácome denunció ante el FLIP, que desde el 2010 es víctima de chantajes y ataques de parte de grupos paramilitares que estarían operando desde la cárcel. Este hostigamiento sería en respuesta a numerosas notas y reportajes que el periodista publicara desde el 2010[187], denunciando el poder que ex “paras” hoy en día tendrían dentro de las cárceles, desde donde liderarían las guerras entre las bandas criminales de “Los Urabeños” y “Los Rastrojos” en la ciudad de San José de Cúcuta[188]. Las amenazas muy lejos de cesar a pesar de la denuncia, aumentaron cuando en julio del 2012, al volver de un viaje por el Catatumbo que incluyó La Gabarra, Tibú, El Tarra, Teorama y Ocaña, publicó unos especiales sobre el negocio de la droga en

184 REDACCIÓN (2013, 02 de mayo). “El atentado contra Ricardo calderón es repudiable”. En: Semana, p. 3.

185 REDACCIÓN (2013, 02 de mayo). “OEA pide investigar relación de caso Tolemaida con atentado a Ricardo Calderón”. En: El Espectador. En: http://www.elespectador.com/noticias/judicial/articulo-419681-oea-pide-investigar-relacion-de-caso-tolemaida-atentado-ricardo

186 Ibídem.

187 Desde el 2010, el periodista Jhon Jácome ha publicado los siguientes reportajes: “¿Desde la cárcel se dirige la guerra de bandas criminales?”, “‘El eslabón perdido de la historia paramilitar en Colombia”, entre otras.

188 JÁCOME, J (2013, 02 de mayo). “¿Quién me quiere matar? Testimonio de un periodista amenazado”. En: El Tiempo. En: http://www.eltiempo.com/mundo/latinoamerica/testimonio-de-un-periodista-cucuteno-amenazado_12775664-4

Interior CS6.indd 157 08/12/2013 18:39:26

esta región y los graves problemas de seguridad que se presentan por la presencia de las guerrillas de las FARCy el ELN y de la banda criminal de Los Rastrojos.

Actualmente, su caso ha sido catalogado como de "riesgo extraordinario" por la Fundación para la Libertad de Prensa (FLIP) y por la Unidad Nacional de Protección (UNP).

f) De la concentración de medios a la transnacionalización de los medios

La emergencia de los medios de comunicación en Colombia, al igual que los demás países de América Latina, no obedeció a una iniciativa estatal, sino que respondió a intereses privados y mixtos[189]. En el caso de la prensa nacional, su surgimiento está relacionado con una estructura de gestión familiar muy cercana al poder político. Al igual que la radio, que nace privada y tempranamente se consolida en un medio ágil, con capacidad de reacción instantánea y una diversidad de ofertas programáticas para todos los gustos, que le permiten consolidarse.

Por su parte, la televisión emerge bajo un sistema mixto, en tanto el espectro, al ser un bien público es regulado por el Estado, siendo quien asigna, a través de concesiones, los espacios a empresas privadas que se encargan de realizar la programación.

A lo largo del tiempo, las estructuras de los medios de comunicación empiezan a transformarse, bien sea por la incursión de nuevos actores en el panorama mediático o por las dinámicas propias de la avanzada capitalista. Mientras la prensa experimenta transformaciones en cuanto a su sistema de gestión y de producción, que la llevan a explorar nuevos mercados e inclusive a incorporar lógicas propias del lenguaje televisivo, la radio, por su parte, asiste a la emergencia de las denominadas "radios comunitarias", creadas a partir del Decreto 1447 de 1995[190].

❖ *De las élites económicas a la globalización de los medios*

En Colombia los grandes medios de comunicación se encuentran en manos de los grupos económicos más fuertes: el Grupo Ardila Lule y el dirigido por el empresario Julio Mario Santo Domingo. Según Adriana Londoño (2008: 48), bajo este panorama es posible identificar tres tipos de concentración de la propiedad de los medios de comunicación en Colombia: horizontal, vertical y diagonal.

La concentración horizontal se evidencia con el caso de la casa editorial *El Tiempo*, quien no sólo es propietaria de la mitad de las acciones del diario *El Tiempo*, sino que incursiona en la publicación de un diario de menor tamaño y dirigido hacia otra clase de audiencias, *El periódico Hoy*. Asimismo, esta misma casa es propietaria del periódico especializado en temas económicos, *Portafolio*. La concentración vertical se evidencia en el "Grupo Ardila Lule", dueño del canal *RCN*, quien tiene su propia empresa productora, RCN Televisión, que, aparte de producir programación para la primera, soporta el desarrollo de anuncios de las distintas empresas vinculadas al grupo económico. La misma empresa constituye una línea de acción similar en la radio, ya que posee 26 emisoras tanto de carácter nacional, como regional (15 emisoras) y local, y

189 Para revisar más acerca de la historia de los medios de comunicación en Colombia: VALDERRAMA, C.E., ROJAS S., GONZÁLES, V. (2011). "Medios de comunicación en Colombia. Treinta años de investigación y reflexión". Bogotá, Universidad central – Iesco. MUSEO NACIONAL DE COLOMBIA (2003). "Medios y Nación. Historia de los medios de comunicación en Colombia". Bogotá, Aguilar Editores.

190 Disponible en: http://www.radiosemillas.org/pdf/DECRETO1447DE1995wt44263.pdf

Interior CS6.indd 158 08/12/2013 18:39:26

a la vez posee la casa discográfica *Sonolux*, que distribuye los productos de varias productoras disqueras internacionales y posee oficinas en Estados Unidos, Ecuador y Venezuela.

Pero el caso más preocupante de concentración de la propiedad de los medios está relacionado con la concentración diagonal. Ejemplo de ello, está por un lado la casa editorial *El Tiempo* que es dueña del periódico y del canal local de televisión para Bogotá, *City TV*, son socios de la empresa distribuidora de libros y revistas: *Intermedio Editores*, e igualmente participa en las televisiones por suscripción *Sky* y *TV Cable*. También invierte en las oficinas para Colombia de las cadenas norteamericanas de distribución *Cinemark* y *Tower Records* e incursiona en el mundo de Internet junto con el servicio de impresión comercial *IPSA* y *Datatiempo*. Tiene participación en las actividades de la comercializadora de libros *Círculo de Lectores* y de *Printer Colombia*, una empresa de impresión (51%).

Frente a esta panorama de concentración de los medios en los grandes grupos económicos, encontramos que en materia de legislación son muy pocas las reglamentaciones que, de manera efectiva, intentan detener la avanzada monopolizadora de los grandes grupos económicos. Lamentablemente, quienes están deteniendo este avance son las multinacionales de la comunicación, que han empezado a adquirir los grandes medios de comunicación en el país.

C) Cambios en lo legal

2007: Acuerdo 292 y 627.- Se aprueban lineamientos de política pública, en materia de comunicación comunitaria en Bogotá[191]

En noviembre del 2007, el Alcalde Mayor de Bogotá D.C., Luis Eduardo Garzón, expide "*la política pública dirigida a promover y fortalecer procesos comunitarios, distritales o locales*". La política a que se refiere el presente Acuerdo contempla en su Artículo 3, entre otras, las siguientes estrategias y líneas de acción:

1. Apoyo a la creación, al fortalecimiento y al reconocimiento social de los colectivos y redes de comunicación comunitaria.
2. Cualificación de la gestión de los colectivos y redes de comunicación comunitaria, y de la producción, realización y difusión de mensajes y representaciones comunitarias.
3. Promoción de procesos de participación social ciudadana en la comunicación comunitaria.
4. Desarrollo de investigaciones y análisis sobre los procesos de comunicación comunitarios en el Distrito Capital y sobre los colectivos y redes que los llevan a cabo.
5. Sensibilización de los actores y organizaciones de la sociedad civil sobre el valor social y cultural de los procesos comunitarios de comunicación.
6. Adopción de disposiciones que promuevan la inclusión de las redes, colectivos y medios de comunicación comunitaria en los procesos de contratación de servicios.
7. Difusión de las medidas que tomen las autoridades distritales para darle aplicación y desarrollo al presente acuerdo.

191 Acuerdo 292 del 2007. Registro Distrital 3878 de noviembre 21 de 2007. "Por medio del el cual se establecen lineamientos de política pública, en materia de comunicación comunitaria en Bogotá, se ordena implementar acciones de fortalecimiento de la misma y se dictan otras disposiciones". En: http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=27593#7

Interior CS6.indd 159 08/12/2013 18:39:26

El Acuerdo 296, en su Artículo seis, conforma una mesa de trabajo compuesta por: "*el(la) Secretario(a) de Gobierno o su delegado(a), el(la) Secretario(a) de Cultura, Recreación y Deporte, o su delegado(a), el(la) Secretario de Educación o su delegado(a), el(la) Director(a) del Instituto Distrital de la Participación y Acción Comunal o su delegado(a), y el(la) Gerente de Canal Capital o su delegado(a), así como por dos representantes de cada uno de los siguientes sectores de la sociedad civil y de los colectivos y redes comunitarias de comunicación, con sede en Bogotá (el sector correspondiente a los medios escritos o gráficos de comunicación comunitaria, el sector correspondiente a los medios sonoros de comunicación comunitaria, el sector correspondiente a los medios audiovisuales de comunicación comunitaria y el sector conformado por las organizaciones no gubernamentales)".* El Acuerdo también fija como plazo máximo para la elaboración y publicación de la Ley, seis meses. Plazo que se cumple, a la aprobación del Decreto 105 del 2008.

Por otra parte, mediante *Decreto 627 de 2007* se crea el "Consejo Distrital de Medios y Comunicadores Comunitarios" perteneciente al Subsistema de Culturas de Grupos y Comunidades étnicas y campesinas, mujeres, poblaciones y sectores rurales y sociales, a la vez que se adopta como política "*los procesos de organización, planeación, fomento e información de las líneas de formación, investigación, creación, circulación y apropiación dentro del Eje comunicacional de la política cultural*".

2008: Se crea la Ley de "Política Pública Distrital de Comunicación Comunitaria", primera en Colombia[192]

Desde mayo del año 2008 Bogotá cuenta con una Política Pública Distrital de Comunicación Comunitaria, primera en Colombia.

A la letra, la Administración Municipal, decreta que "*en uso de sus facultades legales y en especial las que le confieren los numerales 1, 3 del artículo 38 del Decreto-Ley 1421 de 1993, y el artículo 7 del Acuerdo Distrital 292 de 2007*", y, los compromisos amparados en la Constitución Política de Colombia y los Tratados Internacionales suscritos[193], decide:

> "adoptar como política permanente el reconocimiento, promoción, restablecimiento y fortalecimiento del pleno ejercicio del derecho fundamental a la libre expresión, a la libertad de información y a los procesos de comunicación alternativa y comunitaria en el Distrito Capital".

También reconoce que:

> "los procesos y experiencias sociales de medios comunitarios y de comunicación (...), respetando su autonomía, independencia e influencia en las localidades como promotores de la movilización social (...) constituyen escenarios propicios para la participación y son espacios públicos para la opinión y expresión de la ciudadanía en los distintos niveles sectoriales y territoriales que permiten fortalecer el Sistema Distrital de Participación".

192 Decreto 105. Registro Distrital 3985 de mayo 22 de 2008. "Por medio del cual se adopta la Política Pública Distrital de Comunicación Comunitaria". En: http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=30544

193 Ver legislación sobre libertades comunicativas tratada en el primer acápite.

Interior CS6.indd 160 08/12/2013 18:39:26

Este Decreto, en su Capítulo I, Artículo 2, determina como objetivos principales de la Política Pública Distrital de Comunicación Comunitaria de Bogotá D.C., los siguientes:

> a) Fortalecer y consolidar los procesos, espacios y medios de comunicación comunitarios que permitan la promoción de la identidad local, la información y socialización de los intereses comunes de la población, desde los barrios, las UPZ, (...)
>
> b) Impulsar la equidad en el acceso a los espacios y medios de comunicación, como base fundamental para la expresión y materialización de los demás derechos.
>
> c) Generar procesos que permitan a la ciudadanía entender que la comunicación comunitaria es una herramienta que va más allá de los medios masivos y propicia diversas visiones de la ciudad.
>
> d) Promover mayores niveles de inclusión social y de visibilización de aquellos actores sociales y grupos poblacionales que no acceden a medios masivos de comunicación.
>
> e) Fortalecer la organización social en torno a la comunicación, para generar condiciones para la participación ciudadana y facilitar la acción de gobierno (...)
>
> f) Promover y facilitar la participación de los ciudadanos y ciudadanas en procesos y decisiones que tienen que ver con su entorno.
>
> g) Promover el restablecimiento y/o protección de los derechos humanos, la solidaridad, la equidad, la participación, la reconciliación, la representatividad, (...)
>
> h) Coordinar y articular la implementación de la Política Pública adoptada, en la formulación, promoción ejecución, seguimiento y evaluación entre la administración y los sectores de la sociedad civil, los colectivos y redes de comunicación comunitaria.
>
> i) Garantizar la autonomía e independencia en la gestión informativa e investigativa de los comunicadores, medios, colectivos, organizaciones sociales, redes y demás sectores de la sociedad civil, relacionados con la comunicación comunitaria en desarrollo de sus procesos sociales.

Otro aspecto importante de la Ley es que define la comunicación comunitaria como aquella "*que permite que las comunidades, los sectores sociales, los grupos locales o los grupos de interés específicos se relaten a sí mismos. Igualmente, constituye un escenario propicio para la exigibilidad del derecho a la comunicación y a la información, establecido en el orden constitucional como un derecho fundamental*"[194].

Cabe señalar, que el Decreto Municipal es el resultado de un proceso de construcción colectiva, en el que participaron 18 representantes de la sociedad civil (y de los colectivos y redes comunitarias de comunicación con sede en Bogotá), y 6 delegados de la Administración Distrital, a través de la "Mesa de Trabajo para la Política Pública Distrital de Comunicación Comunitaria".

A partir de la iniciativa se ha creado en la ciudad una cantidad importante de medios y experiencias de comunicación comunitaria (periódicos barriales o locales, canales de televisión y radios comunitarias, páginas electrónicas), gestionadas, en buena parte, por colectivos integrados por jóvenes, organizaciones no gubernamentales, así como de estudiantes de colegios públicos y privados que se agrupan alrededor de tales experiencias.

194 Decreto 105. Capítulo II, Artículo 3.

Interior CS6.indd 161 08/12/2013 18:39:27

Actualmente, el IDPAC[195] (Instituto Distrital de la Participación y Acción Comunal) lidera el proceso y ejerce la Secretaría Técnica de la Mesa.

2010: Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones otorga licencias a siete emisoras comunitarias en la capital, después de veinte años de espera[196]

Después de 20 años de espera del proceso de la radio comunitaria en el país, se celebró en junio del 2010, la puesta al aire de las primeras siete emisoras comunitarias en la ciudad de Bogotá.

En un evento que contó con la presencia de cerca de 50 personas, lleno de alegría y de optimismo por los retos que vienen, Jorge Londoño, vocero de la organización "Voces Nuestras", que opera la emisora *Vientos Estéreo*, afirmó que "*este es el triunfo de quienes creemos que se puede hacer otro tipo de comunicación, más cercana a la gente, y en la que ciudadanía sea la voz y protagonista de su realidad*"[197]. Y no era para menos la celebración de un tema que llevaba dos décadas de lucha, tiempo en el cual tuvieron que enfrentar batallas "con implicaciones jurídicas y políticas", tal como lo afirma Rodrigo Uprimny, abogado, doctor en economía política, y quien, entre otros, defendió la tesis de que existía violación a la libertad de expresión por parte de un gobierno, cuando éste impide abrir nuevos espacios de comunicación. Este proceso llegó a su etapa final, cuando en marzo del 2009, el Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones otorgó siete licencias a igual número de organizaciones para poner en marcha las emisoras comunitarias en la capital. Estas fueron:

- SUBA AL AIRE
  Cobertura: Localidades de Suba y Engativá
  Frecuencia: 88.4 F.M.
- LA NORTE
  Federación Nacional de Vivienda Popular "Fenavip"
  Cobertura: Localidad de Usaquén, parte oriental de Suba, parte de Chapinero y parte de Barrios Unidos
  Frecuencia: 94.4 F.M.
- PODER STÉREO
  Asociación Pasión y Vida
  Cobertura: Localidad de Fontibón, parte industrial de Puente Aranda, norte de Kennedy
  Frecuencia: 94.4 F.M.
- EN TU PRESENCIA STÉREO
  Fundavida: Fundación Arte y Vida
  Cobertura: Localidades de Chapinera, Barrios Unidos y Teusaquillo Frecuencia: 106.4 F.M.

---

195 Fue Creado en el año 2006 mediante el Acuerdo 257 del Concejo de Bogotá (Acuerdo 50), como un establecimiento público del orden Distrital, con personería jurídica, autonomía administrativa y patrimonio propio. Para más información de las iniciativas y proyectos ver el portal web del IDPAC: http://www.participacionbogota.gov.co/

196 IDPAC (2010, 08 de junio). "Después de 20 años, emisoras comunitarias en Bogotá son una realidad". En: http://www.participacionbogota.gov.co/

197 Ibídem.

Interior CS6.indd 162 08/12/2013 18:39:27

- LA KALLE, SU RED STÉREO
  Asociación de Comunicadores Populares "Somos Red"
  Cobertura: Localidades de Kennedy, Bosa, Ciudad Bolívar y Tunjuelito. Frecuencia: 106.4 F.M.
- AMBIENTE FM STÉREO
  Oraprensa Cobertura: Localidades de Santa Fe, Candelaria, Mártires, Antonio Nariño y parte de Puente Aranda
  Frecuencia: 88.4 F.M.
- VIENTOS ESTÉREO
  Asociación "Voces Nuestras"
  Cobertura: Localidades de San Cristóbal, Usme, Ciudad Bolívar y Rafael Uribe Uribe. Frecuencia: 94.4 F.M.

2012: Solicitud de una Política de Comunicación Comunitaria y Alternativa en la Comunidad Andina

El 8 de febrero del 2012, los Medios Comunitarios y Alternativos en reunión con la Parlamentaria Andina, Dra. Gloria Flórez, expusieron las siguientes tres iniciativas que se oficializaron para la consideración de los Parlamentarios de la Comunidad Andina. La propuesta plantea que a pesar de que existen instrumentos legales para el reconocimiento de la comunicación comunitaria y alternativa en el Plan de Acción de Acción del Parlamento Andino[198], aún no existe una normativa Andina, concreta que oriente a cada Nación al fortalecimiento de la comunicación comunitaria y alternativa[199], es por ello que existen tratos desiguales y ninguna cooperación entre los países miembros, ni tampoco con los países asociados.

Lo anterior, para la *Red de Comunicación de Medios Comunitarios*, plantea la necesidad de "*promover una armonización positiva de las legislaciones de los países miembros y del desarrollo de los derechos humanos integrales inherentes*[200]". También considera que se deben "*establecer unos mínimos en el uso de las infraestructuras (satélites, cable submarino, redes de acceso) y un estándar para la asignación de espectro electromagnético (frecuencias, bandas y potencia) que permita el desarrollo de los medios de comunicación comunitaria y alternativa. Así también la participación de los recursos estatales provenientes de las asignaciones de licencias al sector privado, la democratización de fondos de comunicaciones y otras para el financiamiento y la democratización del pautaje de la gestión pública en beneficio de la comunicación comunitaria y en forma realmente equitativa frente al pautaje que se hace de común a través de los medios masivos de difusión*"[201].

198 El Acuerdo de Cartagena, en su artículo 3, establece los mecanismos complementarios, medidas, programas y acciones de cooperación económica y social para desarrollar los objetivos dentro de los cuales se encuentran las acciones en el campo social de la comunicación social.

199 Todo lo contrario, la legislación local de cada país está dispersa o cuando menos no establece la protección a los acumulados sociales que se expresan en los medios comunitarios.

200 La solicitud fue presentado el 8 de febrero del 2012 ante el Parlamento Andino, por: Rodrigo Acosta, Representante Medios de Comunicación Comunitarios y Alternativos Basados en Nuevas Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, Mesa Distrital de la Política Pública de Comunicación Comunitaria; Ana María Guerrero, Representante de las Facultades de Comunicación Social; Roberto Quiroga, Representante de los Medios Impresos de Comunicación Comunitaria de la Mesa Distrital de la Política Pública de Comunicación Comunitaria; Magdalena Arévalo, Representante de los Medios Impresos de Comunicación Comunitaria de la Mesa Distrital de la Política Pública de Comunicación Comunitaria; y Martha Esperanza Cañón, de los Medios de Comunicación Comunitaria basados en Nuevas Tecnologías de la Información y las Comunicaciones.

201 Ibídem.

Interior CS6.indd 163 08/12/2013 18:39:27

El proyecto sería financiado por fondos de cooperación: La Corporación Andina de Fomento y El Fondo Latinoamericano de Reservas así como por iniciativas relacionadas con fondos y agencias de cooperación internacional.

Veamos algunas de las actividades que se integrarían al Proyecto Andino para el fortalecimiento de la comunicación comunitaria y Alternativa[202]:

- Promoción de las reformas legislativas para asegurar el apoyo a la comunicación comunitaria y el ejercicio de los derechos humanos relacionados. Apoyo y asistencia técnica para la modernización y adaptación a las nuevas TIC, la producción y emisión digital y el acceso a equipamiento.
- El acceso al patrimonio natural e infraestructuras de las comunicaciones relacionadas con los satélites, espectro electromagnético (frecuencias, bandas y potencias adecuadas), antenas y niveles de acceso, procesadores y centros de producción.
- Creación y consolidación de redes de comunicación comunitaria y alternativa de niveles nacional y subregional.
- Financiamiento para la producción y emisión de contenidos.

D) Conclusiones

Contrario a lo que reflejan las cifras sobre violaciones a la libertad de prensa, el panorama de la libertad de prensa en Colombia es bastante desalentador, debido a las amenazas y riesgos a los que están expuestos los periodistas en todo el territorio nacional. Pero sobre todo, al ambiente de impunidad que se ha convertido en el efecto colateral del clima de hostilidad y violencia contra la libertad de expresión.

La autocensura, como práctica recurrente de los periodistas que no tienen ninguna garantía para ejercer libremente el derecho a informar y ser informado, se convierte en otro asunto diario, más aún cuando lo que se pone en riesgo en estos casos, no es la situación económica o laboral del periodista, sino su vida misma.

Como lo señala el Índice PAN preparado por la Fundación para la libertad de prensa (FLIP), "*todo ello ha contribuido al silenciamiento de los medios de comunicación y ha convertido a Colombia en un país con un déficit informativo, donde existe una gran distorsión en la información que se publica*".

De acuerdo con los datos proporcionado por la FLIP, en el periodo 2011-2013 se han presentado un total de 389 actos que atentan contra la libertad de prensa, entre los que se cuentan amenazas, arrestos, asesinatos, atentados, heridas, obstrucciones al trabajo, entre otras.

La tendencia como se ve, pasa por el aumento de las amenazas contra los periodistas, agresiones contra los mismos y obstrucciones a su labor. Llama la atención como un buen número de las agresiones contra los periodistas son realizadas por la fuerza pública en medio de manifestaciones y actos públicos. Dentro de este panorama, vale la pena destacar cómo en épocas electorales se disparan las agresiones y amenazas contra los periodistas.

Otro de los espacios en el que los periodistas han sido objeto de intimidaciones y presiones en el periodo 2011-2013, es el de las audiencias judiciales de los paramilitares y las confesiones de asesinatos de periodistas por parte de desmovilizados de estos grupos armados, en tanto son espacios en los que las presiones de los actores del conflicto se hacen aún más evidentes.

202 Para leer más: http://www.redcomunicacioncomunitaria.org/component/content/article/17-mesa-distrital-de-comunicacion-comunitaria/86-medios-comunitarios-y-alternativos-solicitamos-una-normativa-comun-en-la-region-andina

Interior CS6.indd 164 08/12/2013 18:39:27

Pero no todos los sucesos durante el periodo estudiado han sido de carácter negativo. La implementación de políticas y leyes en materia de radiodifusión comunitaria, marca un clima favorable para la sostenibilidad de los medios comunitarios en el país, sobre para la ciudad de Bogotá. Como se dijo a la aprobación del Decreto 105 en el 2008, este imprimirá el inicio de una comunicación más democrática, participativa y pluralista en Colombia.

Interior CS6.indd 165 08/12/2013 18:39:28

2.3.4 ECUADOR

En este apartado se da cuenta la situación del derecho a la información y de la comunicación en Ecuador, así como una reseña de los hechos de relevancia que con referencia a esta temática se produjeron en el país en los dos últimos periodos de gobierno del presidente Rafael Correa: 2009-2013.

A) Panorama de la libertad de expresión e información

La situación de Ecuador en cuanto a la libertad de expresión e información es bastante ambigua. Mientras que instituciones internacionales como IPI, la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión de la CIDH, entre otras, han denunciado el abuso que el gobierno de Rafael Correa sostiene del sistema judicial para acosar a la prensa; instituciones como ALAI y AMARC se han pronunciado entusiastas por la aprobación de la Ley Orgánica de Comunicación en junio último.

Con respecto a la primera posición cabe señalar lo siguiente. Con frecuencia, los gremios empresariales, medios y algunos periodistas tienen una mirada recortada sobre la libertad de prensa y expresión, las miran como un derecho que les pertenece casi exclusivamente a ellos, suelen reclamar vehementemente (desde luego, muchas veces con justicia) cuando las de ellos son afectadas de una u otra forma, pero con la misma intensidad callan o minimizan cuando las víctimas son las libertades de otros.

A propósito, Luis Dávila[203] nos recuerda que en el Ecuador la libertad de prensa es coartada por razones no muy conocidas, silenciadas o minimizadas por los grandes medios, y da ejemplos: "muchas comunidades no pudieron tener su emisora comunitaria porque los de AER se opusieron. Radio Eres de Quito (93.3 FM) se 'daña' todos los martes un poco antes de las 07h30, justo a tiempo para no difundir la cadena nacional de radio y televisión del Gobierno (todo el mes de junio y julio de 2008, hasta el martes 15, sucedió esto). Algunos obispos, 'dueños' de ciertas emisoras afiliadas a la CORAPE, no permiten que se hable a favor de la nueva Constitución".

Además, la libertad de prensa no puede ser considerada al margen de otros derechos fundamentales: derecho a la información y a la comunicación; es decir, el derecho a recibir una información de calidad, plural, equilibrada, independiente, veraz, fundamentada en rigurosos principios éticos; y el derecho a que todos los sectores (la gran empresa privada, desde luego, pero también la pequeña empresa, asociaciones gremiales y ciudadanas, universidades, comunidades y, desde luego, el Estado) puedan tener medios de comunicación. Defender la libertad de prensa, olvidándose de estos dos derechos fundamentales, es no sólo hipócrita sino también antidemocrático y atentatorio a lo esencial de esa libertad.

De esta forma, viendo la importancia de los últimos cambios a la legislación de comunicación en el país, y siendo uno de los objetivos de la investigación evaluar el ejercicio del derecho a la comunicación de los pueblos indígenas, creemos conveniente para este caso de estudio no realizar un análisis estadístico del panorama de libertad de expresión e información en el periodo asignado, por cuanto ya se han publicado investigaciones sobre la materia para los años señalados por instituciones como la Relatoría, IPIS, RSF, entre otros.

203 ECUADOR INMEDIATO.COM (2011). Entrevista a Luis Dávila.

Interior CS6.indd 166 08/12/2013 18:39:28

B) Cambios en el sistema legal en materia de libertad de expresión e información

Las siguientes secciones examinan, en el contexto de libertad de prensa, la nueva Ley Orgánica de Comunicación (incluyendo un análisis de sus disposiciones) así como el proyecto de ley de Telecomunicaciones, y la propuesta actual para reformar el Código Penal de Ecuador.

2011: Ley orgánica de regulación y control del poder de mercado[204]

La Ley entró en vigencia en Ecuador en octubre de 2011 con el fin de combatir las prácticas anti-competitivas en el sector empresarial ecuatoriano. El reglamento correspondiente para su aplicación, sin embargo, se expidió seis meses más tarde, en abril de 2012, con lo cual se esperaba que la Ley arranque su plena ejecución.

Desde entonces hasta la fecha, los resultados obtenidos han sido exiguos puesto que la autoridad competente ha concentrado su gestión, sobre todo, en la disuasión. El plan inicial era que "los empresarios arreglen las cosas por las buenas mediante los compromisos de cese que consisten en que las empresas digan yo confieso que he cometido tales faltas y de hoy en adelante me comprometo a cumplir la Ley", según ha explicado el superintendente de Control de Poder del Mercado, Pedro Páez.

Con esta normativa legal, que está marcada como uno de los hitos regulatorios del Gobierno del Presidente Rafael Correa, se apunta a alcanzar un escenario, a nivel nacional, de sana y legítima competencia, es decir, que un operador económico no pueda mejorar su situación de negocio perjudicando a un tercero, sea este otro operador económico, proveedor, cliente consumidor o entidad estatal.

En palabras del ex secretario Nacional de Planificación y Desarrollo, Fander Falconí, la Ley "es un avance significativo en la construcción de un Estado democrático y sustentable en términos sociales y ambientales", pero que no ha logrado concretarse en la realidad.

ALGUNAS PRECISIONES:

A continuación publicamos el pronunciamiento completo de ALAI, fechado el 8 de septiembre del 2011[205]. Examinemos cuáles son esas posiciones y las precisiones que ameritan.

1. El profesor Pablo Dávalos, según lo difunde el diario El Comercio habría afirmado: *"Mis críticas van hacia la forma como se ha estado denominando a la ley. Esta no es antimonopolio porque de ninguna manera se busca restringir los monopolios en el país. El objetivo de la norma es diferente, es decir, busca regular las prácticas de abuso del poder del mercado, las que pueden afectar al consumidor. Lo que hace la ley es controlar las prácticas de los grupos que tienen una alta concentración"*. Aseveración crítica totalmente pertinente respecto a la denominación utilizada por los medios de comunicación social y los gremios empresariales o empresarios en particular, los cuales, en el afán de crear una opinión pública adversa al proyecto de ley, hacen uso de tal incorrecta denominación, puesto que la que corresponde es Ley Orgánica de Regulación y Control del Poder de Mercado. Siendo esto así, la tesis del profesor Dávalos es totalmente adecuada, ya que a su conocimiento no escapa que en tanto el proyecto de ley opera a nivel de la política económica, el problema

204 Disponible en: http://www.oas.org/juridico/PDFs/mesicic4_ecu_org7.pdf

205 NAVARRO JIMÉNEZ, Guillermo. "Algunas precisiones respecto a la Ley Orgánica de Regulación y Control del Poder de Mercado".

Interior CS6.indd 167 08/12/2013 18:39:28

de la monopolización atiende la economía política, esto es que los dos temas se inscriben en niveles de abstracción totalmente diferentes, por lo que en tanto el proyecto hace a acciones volitivas, la monopolización lo es a la esencia, es consubstancial a la formación económica y social capitalista, por lo que, de ninguna manera, pueden inscribirse como sinónimos. Bien por la rigurosidad de Pablo Dávalos. Muy mal por los medios de comunicación social, quienes insisten en este desafuero.

2. La aseveración del profesor Dávalos, tiene un segundo componente con el cual hemos de discrepar. Efectivamente Pablo Dávalos afirma que: " *Esta no es antimonopolio porque de ninguna manera se busca restringir los monopolios en el país".* Aseveración que no se compadece del contenido del proyecto de Ley si estudiamos con atención lo establecido en la Sección 4 que trata, precisamente sobre la concentración económica. Artículos en los cuales se establece cuáles son las operaciones de concentración económica que requerirán de una Resolución previa y obligatoria de la Superintendencia de Control del Poder de Mercado. Resoluciones que deben negar las operaciones que posibiliten la creación de una posición de dominio del mercado o el fortalecimiento de posiciones existentes de dominio del mercado. La aseveración de Pablo Dávalos igualmente no procede si se analizan las reformas contenidas en las Disposición Vigésima Quinta, numerales 3, 4 y 5. O en la Disposición Vigésima Sexta. Disposiciones respecto a las cuales han manifestado su desacuerdo los gremios de empresarios, banqueros y medios de comunicación social, precisamente por la afectación que producirá a sus posiciones concentradoras y, en algunos casos, monopólicas.

3. El señor Pablo Dávila, presidente de la Cámara de Industrias y Producción, en referencia al poder de mercado y dominio de mercado, sostiene*: "A nuestro juicio los dos significan la misma cosa. Pero la distinción que plantea la ley confunde y crea un ámbito de posible discrecionalidad al aplicar la norma, lo que generará un ambiente de inseguridad".* Tesis, en este caso, totalmente errónea. Efectivamente, en tanto la posición de dominio del mercado dice al mayor o menor nivel de monopolización en un sector o actividad de producción o de servicios, el poder de mercado, si bien puede ser generado por ese grado de monopolización, no es única y exclusivamente dependiente de esta condición para ejercer su poder de mercado, el cual, en consecuencia, puede responder a una serie de condicionamientos, como por ejemplo el ser el único demandante, como lo establece el artículo 6 del proyecto de Ley. En consecuencia, el Presidente de la Cámara de Industrias y Producción, por el desconocimiento que manifiesta sobre el tema, debería abstenerse de referirse al mismo, sin un previo estudio de la materia que trata el proyecto de Ley. A meneos que sus expresiones tenga intenciones políticas relacionadas con la mantención del statu quo.

4. La representante de la Tribuna del Consumidor, María Troya, incurre en el mismo error del señor Pablo Dávila, al expresar que: *"La Asamblea tiene que explicar de mejor forma el tema de poder de mercado y de posición de dominio. Ambos términos teóricamente existen, pero hay que aclarar si ambas cosas implican lo mismo o son diferentes. Además, hay que revisar mejor los elementos sobre el abuso del poder del mercado y de posición de dominio…"*. La diferencia respecto a la posición del señor Dávila radica en que otorga el derecho a la duda si son o no iguales esos dos conceptos, lo que parece derivarse más de una falta de conocimiento del tema antes que a deficiencias en el contenido de la Ley. Circunstancia que debe preocupar a la Asamblea Nacional y al Ejecutivo, puesto que si quien representa a la Tribuna del Consumidor que ha venido operando desde años atrás no logra discernir los

contenidos de la Ley, resulta imperativo desarrollar una campaña pedagógica de explicación conceptual, para un mejor entendimiento de la ciudadanía, lo que, adicionalmente, impedirá que se manipule a la opinión pública, como ya se atisba si se lee con atención las agendas informativas y la esfera de opinión de los medios de comunicación social.

5. Los medios de comunicación social, entre estos el diario El Comercio, igualmente atropella a la teoría económica cuando afirma: *"El poder del mercado se define como la capacidad de una empresa para influir dentro de un mercado relevante, mientras que la posición de dominio significa, de acuerdo al Gobierno, el porcentaje del total de ventas de una empresa en el mercado relevante"*. El error, en este caso, dice a confundir el indicador (venta de productos o prestación de servicios) con el concepto dominio de mercado. Efectivamente como en forma clara lo señala el proyecto de Ley en el artículo 2, último párrafo: *"A efectos de la presente Ley, se entiende por volumen de negocios total de uno o varios operadores económicos, los importes resultantes de la venta de productos y de la prestación de servicios realizados por los mismos, durante el último ejercicio que corresponda a sus actividades ordinarias, previa deducción del impuesto sobre el valor agregado y de otros impuestos al consumidor final directamente relacionados con el negocio".* Ante errores como el mencionado, sería prudente que los medios revisen acuciosamente los temas que tratan, en cumplimiento de la norma de conducta, deontológica que exige, impone, difundir información veraz, verificada y objetiva.

6. El técnico peruano en competencia, Alejandro Falla ante la pregunta: ¿Cómo se garantiza que la autoridad que controlará los abusos de los monopolios no sea influenciada por intereses políticos o económicos? formulada por el diario El Comercio, responde: *"Tiene que ser independiente. La Ley Antimonopolio es un instrumento con armas muy poderosas y un garrote muy fuerte que no puede ser puesto en manos de alguien que dependa de poderes políticos. Los estilos varían de país a país. En algunos casos hay entidades absolutamente autónomas, que incluso no dependen ni del Presupuesto del Estado"*. Sin embargo de lo terminante de su afirmación a renglón seguido informa que en su país, Perú, la designación de los miembros de la Junta de Regulación la hace el Presidente de la República, lo que igualmente ocurre en Estados Unidos (con ratificación del Senado), que en Chile es el Banco Central el que evalúa a los cuatro miembros. Por cierto omite que en Europa este tipo de organismos dependen del Ejecutivo, por razones claras: se trata de regular y controlar a los operadores económicos privados y públicos, acción que sólo puede desarrollar la Función Ejecutiva, puesto que es esta instancia la que en el Ecuador, de acuerdo a la Constitución de la República, artículo 141, segundo párrafo corresponde: la rectoría, planificación, ejecución y evaluación de las políticas públicas nacionales. Políticas de las que, innegablemente, formarán parte las establecidas en el proyecto de Ley en estudio.

7. El Asambleísta Rafael Dávila, de acuerdo a la información difundida por el diario El Comercio habría expresado una crítica al artículo 33 del proyecto, coincide, olvidando el contenido del artículo 141 de la Constitución antes citado, con el abogado Alejandro Falla, por lo que habría propuesto: *"... que en lugar de la Junta se incluya un cuerpo colegiado, que también sea una instancia de apelación".* En este caso a más del desconocimiento manifiesto respecto a la disposición constitucional, y la facultad que se establece en el proyecto de ley para adoptar políticas públicas, vale preguntar al Asambleísta Dávila, cual es el cuerpo colegiado que constitucionalmente está autorizado para emitir políticas públicas. Pero más

Interior CS6.indd 169 08/12/2013 18:39:28

allá de ello, afirma que: *"El tema se vuelve discrecional porque la autoridad reguladora deberá tener la sabiduría para saber cuándo una decisión empresarial atenta o no a la competencia"*. Aseveración que resulta insostenible si se reconoce que las conductas que constituyen abusos de poder se hallan establecidas en forma explícita en el artículo 8 (26 casos), que los abusos de posición de dominio se exponen en el artículo 9 (4 casos), los acuerdos y prácticas restrictivas en el artículo 10 (20 casos), en tanto las operaciones de concentración económica se exponen en el artículo 13 (5 casos), y, las relacionadas con prácticas desleales en el artículo 25, lo que elimina el supuesto alto grado de discrecionalidad que el Asambleísta Dávila dice contener el proyecto de ley. Adicionalmente, vale recordar que la "sabiduría" a la que hace referencia el Asambleísta Dávila, deviene de la práctica que es común en el tipo de organismos de: investigar la veracidad de las denuncias que fueren puestas a su consideración, por lo que las decisiones del Superintendente son motivadas, claro está luego del proceso establecido en el Capitulo V, De los Procedimientos.

8. Por lo antes dicho y a forma de conclusión, hemos de mencionar que lo antes expuesto, no sólo tiene la intención de advertir sobre las deficiencias teóricas que luce la oposición y los medios de comunicación social. Tiene por objetivo advertir que este y otro tipo de eventos, que los pronunciamientos de los directivos de los gremios privados y de los intelectuales funcionales al poder económico y financiero, y la información claramente parcializada de los grandes medios de comunicación social, tienen un claro objetivo: conformar una opinión pública contraria a la aprobación del proyecto de Ley, en el objetivo de mantener inalterado el poder económico que detentan o al cual sirven; de impedir el avance de la transformación por la cual se ha manifestado y manifiesta mayoritariamente el pueblo ecuatoriano.

2011: Proyecto Ley de Telecomunicaciones[206] (en discusión)

El proyecto de Ley de Telecomunicaciones diseñado y presentado por el gobierno ecuatoriano en octubre del 2011, plantea que las concesiones de frecuencias de radio y televisión tengan una duración de hasta 15 años, renovables por adjudicación directa máximo hasta 30 años, luego de lo cual la frecuencia se sometería a un concurso público para su nueva adjudicación.

Entre los puntos que destacan en esta reforma está la eliminación de la Superintendencia de Telecomunicaciones, que sería reemplazada por la Agencia de Regulación y Control de las Telecomunicaciones. El directorio de esta Agencia estaría conformado por dos delegados del Presidente de la República y un delegado del Ministro de Telecomunicaciones y tendrá amplias atribuciones.

Entre ellas otorgar los títulos habilitantes de concesiones de servicios, concesiones de uso y explotación del espectro radioeléctrico, concesiones de radiodifusión sonora y de televisión abierta; autorizaciones de explotación de servicios para empresas públicas y para radioaficionados, para el uso y explotación del espectro radioeléctrico para empresas públicas; y autorizaciones para audio y video por suscripción.

Además, la Agencia tendría la facultad de imponer sanciones a las infracciones que el proyecto clasifica como leves, graves, muy graves y gravísimas. Las Leves tendrían sanciones con multas de 1 a 75 salarios básicos unificados (SBU); las Graves de 751 a 3.750 SBU; las Muy graves de 3.751 a 10.000 SBU, mientras que para las infracciones Gravísimas se plantea como sanción la revocatoria del título habilitante.

206 Disponible en: http://amchamecuador.org/pdfs/noticias/107proyectoLeyOrganicadeTelecomunicacionesydeServiciosPostales.pdf

Interior CS6.indd 170 08/12/2013 18:39:29

En la Asamblea existe preocupación porque el trámite de esta normativa choca con el de la Ley de Comunicación. Algunos asambleístas opinan que primero debería aprobarse la ley de Comunicación dejando los temas técnicos sobre distribución de frecuencias para la Ley de Telecomunicaciones. En principio se comentó que la Ley de Comunicación quedaría pendiente hasta el próximo año, con el fin de que se apruebe primero la Ley de Telecomunicaciones. No obstante, ambos proyectos están causando división y se anticipan dificultades para su aprobación en el Pleno ya que incluso desde la bancada oficialista se plantean observaciones a la Ley de Telecomunicaciones, especialmente por la posible eliminación de la Superintendencia de Telecomunicaciones.

Los asambleístas de oposición, por su parte consideran que con el proyecto de Ley de Telecomunicaciones el Gobierno busca implementar un sistema de sanciones fuertes a los medios de comunicación que hasta ahora han podido ser bloqueadas en la Ley de Comunicación.

ASPECTOS NEGATIVOS DEL PROYECTO DE LEY:

La Ley de Telecomunicaciones, cuenta con varias disposiciones problemáticas con respecto a la libertad de prensa. El proyecto de ley incluye penalizaciones de hasta 2.5 millones de dólares, y propone que las concesiones de radio y televisión tengan un período de validez de 15 años, renovables hasta un total de treinta años, a través de asignación directa. Después de este plazo, las frecuencias serán ofertadas para una nueva asignación.

El texto final del proyecto de ley se encuentra en espera de debate desde junio de este año. Miembros de los medios de comunicación se siguen mostrando preocupados ya que se teme que la ley le otorgaría al Gobierno poderes aun más grandes para atacarlos. El 11 de junio, Diego Cornejo, director ejecutivo de AEDEP, señaló al IPI que “El texto que se conoce es sancionador al máximo. Prevé varias instancias administrativas para sancionar a medios y periodistas, por medio del otorgamiento de responsabilidades subjetivas al Consejo de Comunicación”.

Al respecto, Roberto Manciatti, Presidente de la Asociación Ecuatoriana de Radiodifusión (AER), ha señalado que la propuesta del oficialismo desestimularía ampliamente la inversión en medios de comunicación en Ecuador, más aún si se toma en cuenta lo establecido en la Ley Antimonopolio:

> “los empresarios que tengan más del 6% de acciones en un medio de comunicación no podrán tener participación accionaria en ningún otro negocio ajeno a la actividad comunicacional”.

2013: Ley Orgánica de Comunicación (LOC)

La primera propuesta de esta ley se hizo en el año 2009. Debido a la controversia que generó, la propuesta pasó por varias rondas de debates en la Asamblea Nacional, y se le hicieron varias modificaciones hasta que la Asamblea la aprobó en el año 2013. El proyecto de ley fue aprobado el 14 de junio, con 108 de los 137 miembros de la Asamblea votando a favor[207]. El 25 de junio la nueva ley entró en vigencia luego de que el mismo día fuera ratificada por el presidente Correa.

Frente al enfoque tecno-mercantil que plantea la Ley de Radiodifusión y Televisión así como la Ley de Telecomunicaciones, el Proyecto de Ley Orgánica de Comunicación se edifica a partir de un enfoque de dere-

207 http://ifex.org/ecuador/2013/06/17/aprueba_ley/

Interior CS6.indd 171 08/12/2013 18:39:29

chos. Este cambio sustancial se demuestra tanto en el objeto y ámbito de la ley, que literalmente señala "Esta ley tiene por objeto desarrollar, proteger y regular, en el ámbito administrativo, el ejercicio de los derechos a la comunicación establecidos constitucionalmente", cuanto en la formulación legal de derechos específicos a la comunicación, los cuales nunca antes había sido desarrollados expresamente en una ley, o que por excepción, alguno de ellos fue tratado marginalmente en la Ley de Ejercicio Profesional de los Periodistas.

En ese sentido se reconocen y protegen los derechos a la comunicación en cuatro secciones específicas del Proyecto de Ley cuyos títulos son: derechos de libertad, derechos de igualdad e interculturalidad, derechos de participación; y, derechos de los comunicadores.

ANTECEDENTES A LA LEY:

En Ecuador, donde el titular del Ejecutivo mantiene una tensa relación con los medios de comunicación comerciales, por mandato constitucional, la Asamblea Nacional debía sancionar una ley que desarrollara los derechos fundamentales de la comunicación, principalmente, en los Artículos 16 al 20 de la nueva Carta Política, promulgada en octubre de 2008, referidos a los derechos a la comunicación.

Como se consignó en el informe de AMARC de 2009, para cumplir tal mandato constitucional, fue creada una Comisión Legislativa Ocasional[208], por fuera del esquema permanente de comisiones legislativas de la Asamblea Nacional. Dicha Comisión debía examinar las propuestas presentadas sobre la Ley de Comunicación y ofrecerle al Pleno de la Asamblea un texto para su discusión y aprobación.

A finales de noviembre de 2009 fue difundido el contenido del Informe de Mayoría de la Comisión Ocasional (oficialista), que sería puesto a consideración del pleno de la asamblea para primer debate. Asimismo, fue difundido el Informe de Minoría preparado por los miembros de la Comisión Ocasional que hacen oposición al gobierno.

A pesar de la gran cantidad de insumos recibidos, asesores contratados, actores sociales y políticos consultados, los informes de mayoría y minoría resultaron insatisfactorios para organizaciones sociales, sectores empresariales y académicos que estaban pendientes del debate. En ese sentido, resulta ilustrativo el pronunciamiento que hicieron las organizaciones que conforman el Colectivo Ciudadano por los Derechos de la Comunicación, en el que manifestaban no estar de acuerdo con la propuesta oficialista, aunque denunciaban, también la campaña mediática de los grandes grupos empresariales de la comunicación que, con el pretexto de defender la libertad de expresión, denostaron el informe anteponiendo sus intereses, proponiendo que no existiera ninguna ley de comunicación, y pidiendo, además, la reversión de frecuencias obtenidas ilegal e ilegítimamente, como quedó documentado, en su momento, en la Auditoría de Frecuencias.

En medio de un ambiente de confrontación, en enero de 2010 se realizó el primer debate en el pleno de la Asamblea y se aprobó, sin modificaciones, el texto propuesto por la Comisión Ocasional, quedando como responsabilidad de esta Comisión reelaborar el documento, de modo que sus graves deficiencias técnicas, conceptuales y políticas fueran superadas, y esto se hiciera respetando el marco pactado por todas las fuerzas políticas representadas en el Parlamento.

208 La Comisión Ocasional se conformó con 11 asambleístas, 6 de ellos pertenecientes al partido del gobierno, 3 integrantes de la oposición, 1 del movimiento indígena (que en este y otros temas mantiene serias diferencias con las tesis de los diputados 1 autodenominado independiente (que terminó sumándose a la oposición).

Interior CS6.indd 172 08/12/2013 18:39:29

La propuesta inicial y otras más con modificaciones, presentadas por la Comisión Ocasional, así como el "Proyecto de Ley Orgánica de Comunicación" –entregado en julio por los asambleístas de la bancada oficial –tuvieron observaciones de parte de organismos internacionales como la UNESCO, la Relatoría de Libertad de Expresión de la CIDH y Human Rights Watch, y fueron dirigidas al Presidente de la Asamblea Legislativa, Fernando Cordero[209].

El crispado ambiente político y las constantes confrontaciones entre el oficialismo y la oposición no permitieron, durante todo el 2010, incluir en la agenda parlamentaria el segundo debate sobre este proyecto de ley.26 Los hechos del 30 de septiembre en Ecuador aumentaron la tensión.

Las instancias internacionales que hicieron las observaciones consideran que dentro de los avances a destacar, de dicha propuesta de ley, estaban: el reconocimiento a la comunicación plurinacional e intercultural; a las formas y espacios de expresión e inclusión de personas con discapacidad y demás grupos de atención prioritaria, así como mecanismos de protección a la niñez y adolescencia.

ALCANCE DE LA LEY:

- *Sobre la concentración de las frecuencias de radio y televisión*

Cabe señalar que la Ley de Radiodifusión y Televisión de 1975 establecía la posibilidad de que una misma persona, natural o jurídica, pueda tener hasta 96 frecuencias de radio y televisión; y teniendo en consideración que existen 1649 concesiones de frecuencias[210], lo que resulta es que 17 personas podrían concentrar, con cobertura legal, la totalidad de concesiones de frecuencias de radio y televisión[211]. Frente a este escenario en el Proyecto de Ley Orgánica de Comunicación se establece con claridad la prohibición de concentración en los siguientes términos:

> **"Art. 121.-** Prohibición de concentración.- Está prohibido que las personas naturales o jurídicas concentren o acumulen las concesiones de frecuencias o señales para el funcionamiento de estaciones matrices de radio y televisión.
>
> La autoridad de telecomunicaciones no podrá adjudicar más de una concesión de frecuencia para matriz de radio en AM, una frecuencia para matriz de radio en FM y una frecuencia para matriz de televisión a una misma persona natural o jurídica en todo el territorio nacional.
>
> Quien sea titular de una concesión de radio, ya sea en AM o FM, puede participar en los concursos públicos para la adjudicación de no más de una frecuencia de onda corta.

209 En: http://legislaciones.item.org.uy/index?q=node/1578

210 "En el ámbito de la radio y teledifusión, según la estadísticas de diciembre de 2010 de la Superintendencia de Telecomunicaciones, existen 1205 radioemisoras en onda corta, AM y FM, y 444 canales de televisión, que incluyen estaciones matrices y repetidoras de señal abierta en VHF y UHF, tanto de propiedad privada, como pública y comunitaria. Según la misma fuente, el 83% de las televisiones son de propiedad privada, el 17% de servicio público y el 0% comunitarias. En cuanto a las radios el 89% son de naturaleza privada, 10.8% de servicio público y 0,2% comunitarias". UNESCO- PROGRAMA INTERNACIONAL PARA EL DESARROLLO DE LA COMUNICACIÓN, Análisis de Desarrollo Mediático Ecuador 2011, pág. 13, UNESCO, Quito, 2011.

211 Ver indicador "2.1.1.- Regulaciones eficaces para impedir la indebida concentración de la propiedad y promover la pluralidad". UNESCO-PROGRAMA INTERNACIONAL PARA EL DESARROLLO DE LA COMUNICACIÓN, Análisis de Desarrollo Mediático Ecuador 2011, pág. 79-80, UNESCO, Quito, 2011.

Interior CS6.indd 173 08/12/2013 18:39:29

> En una misma provincia no podrá concesionarse una frecuencia para el funcionamiento de una matriz de radio o televisión a familiares directos de un concesionario con el que tengan parentesco hasta el segundo grado de consanguinidad y segundo de afinidad."

- *Sobre la vinculación de los medios de comunicación a grupos financieros y empresariales*

Inicialmente el Proyecto de Ley de Comunicación contempló una norma específica que desarrollaba la prohibición establecida en el primer párrafo del Art. 312 de la Constitución (reformado por la consulta popular del 11 de mayo de 2011), que señala:

> "Art. 312.- Las instituciones del sistema financiero privado, así como las empresas privadas de comunicación de carácter nacional, sus directores y principales accionistas, no podrán ser titulares, directa o indirectamente, de acciones o participaciones, en empresas ajenas a la actividad financiera o comunicacional, según el caso. Los respectivos organismos de control serán los encargados de regular esta disposición de conformidad con el marco constitucional y normativo vigente."

Sin embargo, las normas relacionadas con esta prohibición fueron suprimidas del Proyecto de Ley Orgánica de Comunicación e incluidas en la recientemente aprobada Ley Control del Poder de Mercado en la vigésimo tercera disposición reformatoria, que en resumen establece que ninguna persona que tenga más del 6% de las acciones en un medio de comunicación de carácter nacional, puede tener al mismo tiempo acciones o ser propietario de entidades financieras u otras empresas.

- *Sobre las frecuencias de radio y televisión obtenida ilegalmente*

Al respecto el Proyecto de Ley tiene principalmente dos disposiciones que posibilitan la reversión de frecuencias ilegalmente obtenidas que fueron identificadas por la Comisión para la Auditoría de las Frecuencias de Radio y Televisión:

> "Art. 114.- Reversión de frecuencias.- Todas las concesiones de frecuencias que hayan sido obtenidas ilegalmente volverán a la administración de la autoridad de telecomunicaciones una vez que ésta haya realizado el debido proceso.
>
> En todos los casos en que se declare judicialmente la ilegalidad de una concesión, el Estado, a través de la Procuraduría General del Estado, reclamará obligatoriamente la reparación integral de los daños causados y la devolución al Estado de todos los beneficios económicos generados por el usufructo de una concesión ilegalmente obtenida. El incumplimiento de esta obligación será causal de juicio político de la o el Procurador General del Estado.
>
> Los terceros afectados por las transacciones ilegales realizadas con frecuencias para el funcionamiento de estaciones de radio y televisión podrán reclamar por la vía judicial a quienes los perjudicaron".
>
> "[Disposición transitoria] DÉCIMA.- De conformidad con el informe presentado el 18 de mayo de 2009 por la Comisión para la Auditoría de las Concesiones de las Frecuencias de Radio y Televisión, creada por disposición constitucional, las frecuencias de radio y televisión que no hayan sido otorgadas por autoridad competente; las que no han iniciado la operación en el plazo señalado en el contrato de concesión; las que no hayan pagado las tarifas de uso de concesión durante seis meses consecutivos; las que se hayan arrendado por más de dos años o transferido bajo cualquier modalidad el uso de la frecuencia a terceros; y, las que han convertido estaciones repetidoras en matrices o viceversa, serán revertidas al Estado por la autoridad de telecomunicaciones, aplicando el debido proceso".

Interior CS6.indd 174 08/12/2013 18:39:30

- *Disposiciones problemáticas:*

Entre los puntos problemáticos se destacan:

- El Artículo 83 autoriza la creación de medios públicos de carácter oficial, lo que resulta contradictorio porque un medio público, por definición y por estar financiado por los contribuyentes, debe tener una vocación pluralista y una línea editorial independiente. En todo caso, será importante establecer cuotas u otros mecanismos para asegurar que la mayoría de las frecuencias del 33% que corresponden al sector público, se concesionen a medios públicos NO oficiales.
- El Artículo 20 trata sobre la responsabilidad ulterior de los medios de comunicación y establece que quienes formulen comentarios en las páginas Web de los medios deben ser debidamente identificados por el medio. En dicha disposición se afecta explícitamente el anonimato en línea, elemento fundamental de la libertad de expresión en internet. Además, la privacidad de los usuarios podría verse comprometida, ya que no se establece cómo los medios gestionarán los datos personales que están obligados a solicitar. La separación entre la información generada por el medio y los comentarios de particulares es suficiente para deslindar responsabilidades.
- El Artículo 26 sobre el "linchamiento mediático", si bien apunta a dar solución a un problema real, resulta ambiguo en su formulación. Es necesario que la reglamentación precise claramente qué casos podrían considerarse bajo este artículo para no coartar el rol del periodismo de investigación en hechos de interés público.
- El Artículo 106 se refiere a la distribución equitativa de frecuencias, incluyendo el numeral 5 relativo a las nuevas señales que permitirá la digitalización. La Transitoria 20 señala que estas nuevas señales de radio y televisión serán administradas por el Estado. Contradictoriamente ya está aprobado un Plan Maestro de Transición a la TV Digital (octubre 2012) que asigna a los mismos concesionarios las nuevas señales. La digitalización, ¿multiplicará por cuatro la concentración de frecuencias digitales o será una oportunidad para distribuirlas equitativamente?
- El Artículo 42 establece la titulación obligatoria para quienes ejercen tareas periodísticas de carácter permanente. Dicha titulación debe ser otorgada a comunicadoras y comunicadores que laboran en medios comunitarios atendiendo a la experiencia acumulada, la trayectoria profesional y el conocimiento específico que representan méritos equivalentes al título.

Por otro lado el IPI también ha señalado en un último informe que: "La LOC amenaza la libertad de prensa de varias maneras, graves y alarmantes que la otra, y que juntas causan un alto nivel de preocupación"[212]

- Se deteriora el derecho a la libertad de expresión, al ignorar la existencia de dicho derecho en instrumentos internacionales, tales como la Convención Americana. Se define este derecho de manera limitada y oprimida. Varias disposiciones minan la libertad de expresión, tanto en forma de periodismo como en otras formas. La LOC también pareciera tratar el derecho a la comunicación como un bien o servicio, en lugar de un derecho.

212 INTERNATIONAL PRESS INSTITUTE – IPI (2013). "Informe sobre la libertad de prensa: Ecuador 2013".

Interior CS6.indd 175 08/12/2013 18:39:30

- La LOC le da al Estado control en materias que deben ser auto-reguladas por los medios de comunicación. Básicamente, la LOC crea un código deontológico estatal y otras normas éticas. También interviene en materias como la remuneración de los empleados, e impone cuotas de para los criterios de contratación.
- La LOC regula los contenidos de los medios de comunicación de manera alarmante. Los medios de comunicación son obligados a publicar "correcciones" y "réplicas" en caso de que la información que publiquen incurra en criterios demasiado generales. La LOC también *prohíbe* la difusión de información que cumpla con características definidas de forma imprecisa y o subjetiva.
- La LOC crea organismos estatales de regulación con poderes excesivos. Señalan que la LOC deja grandes dudas en torno a cuán independientes serán la Superintendencia y el Consejo. La fuente de financiamiento del Consejo también causa preocupaciones similares. Finalmente señalan que "la combinación de poderes excesivos y falta de garantías en torno a su independencia convierten a los dos nuevo órganos de regulación en una herramienta susceptible a ser utilizada para atacar a los medios de comunicación y periodistas"

2013: Reforma al Código Penal (en discusión)

A pesar de la diversidad de criterios, los expertos coinciden en que el nuevo cuerpo legal contiene tipos penales abiertos que dejan a la interpretación, lo cual podría resultar "peligroso" en un sistema judicial que ha sido cuestionado por su falta de independencia.

Juan Pablo Albán, doctor en jurisprudencia y magíster en derechos humanos, considera que "hay muchos tipos penales que por su vaguedad o laxitud, podrían generar una persecución de las opiniones, ideas y la expresión del pensamiento. Habrá que preguntarse hasta qué punto los operadores de justicia van a tener la autonomía suficiente para que, al momento de aplicar estas disposiciones digan no, o se dejen influenciar por lo que piense la rama ejecutiva del poder".

Otro punto cuestionado del mencionado cuerpo legal, es el aumento de penas y delitos que darían lugar a un uso excesivo del derecho penal.

Para el jurista y exparlamentario Enrique Herrería, actual director del Observatorio de Derechos y Justicia, "la primera consideración que debemos hacer sobre el nuevo Código Penal es que se contrapone con el principio del derecho establecido en el artículo 195 de la Constitución ecuatoriana que establece la intervención penal mínima por parte del Estado, el cual tiene que tener una visión restrictiva de la penalización de las actividades de los ciudadanos. Bajo este criterio, hay una serie de disposiciones que lucen inconstitucionales y que afectan disposiciones de rango supra nacional, es decir trata dos de derechos humanos que deben ser respetados por el Ecuador al ser signatario".

Este criterio coincide con el del abogado Pablo Encalada, catedrático universitario y especialista en materia penal, quien, al analizar el cuerpo legal, apunta a que estaría utilizando en exceso el derecho penal y recurriendo a este de primera mano, cuando lo ideal sería que se haga lo contrario. Por otro lado, la inclusión de tipos penales como la responsabilidad de personas jurídicas que podría llevar a que las empresas de medios de comunicación sean sancionadas sin la debida discusión en el seno del legislativo fue criticado

Interior CS6.indd 176 08/12/2013 18:39:30

por los expertos, quienes coinciden en que faltó debate, puesto que los tres primeros libros del mencionado Código fueron aprobados en dos días. Este aspecto fue especialmente cuestionado por Encalada, quien asegura que "el derecho penal y las leyes penales son las más delicadas con las que cuenta la sociedad, en donde un error pequeño puede acarrear consecuencias terribles, no solo porque una persona puede terminar inocentemente en la cárcel, sino por temas de impunidad".

En cuanto a los artículos que podrían limitar el libre ejercicio a la libertad de expresión, los criterios son diversos pero de los mayormente mencionados por los analistas se encuentran bajo las secciones de: delitos contra el derecho a la igualdad; contra el derecho a la intimidad personal y familiar; contra el honor y buen nombre; delitos económicos; contra el sistema financiero; contra los derechos de participación.

Dentro de los delitos contra el derecho a la igualdad figura el de Discriminación, el cual impone una sanción de uno a tres años para "la persona que propague, practique o incite a toda distinción, restricción, exclusión o preferencia, para anular o menoscabar el reconocimiento, goce o ejercicio de derechos en condiciones de igualdad".

A criterio de Albán, este artículo podría ser un escenario propicio para criminalizar la opinión, en el sentido de que alguien podría ir preso por expresar su pensamiento. "Si escribo un artículo de opinión en el que mi postura es de oposición al matrimonio homosexual podría ser considerado delito y me voy a la cárcel por exponer mi punto de vista".

En cuanto a los delitos contra la intimidad personal y familiar está la violación de la intimidad, con una pena de uno a tres años de prisión a "la persona que divulgue palabras, datos personales, imágenes, conversaciones, telecomunicaciones, informaciones o grabaciones que no sean de conocimiento público, obtenidas sin el consentimiento previo o autorización legal".

Para Albán, esta descripción del acto ilícito es sumamente amplia y genera un riesgo serio, pues no especifica por qué vía se cometería el delito y tampoco establece una excepción par a temas de información de interés público, que a su criterio, debería incluirse.

En este apartado también consta la difusión de información de circulación restringida que establece la misma sanción que el artículo arriba mencionado, y que a criterio de los analistas tiene una pena considerable y suficiente como para que alguien se abstenga de dar información.

En la categoría de los delitos contra el honor y buen nombre, los juristas consultados coincidieron en que es positivo el hecho de que se haya despenalizado la injuria no calumniosa. Sin embargo, el nuevo código aún tipifica la calumnia y establece una pena de seis meses a dos años en prisión a "la persona que, por cualquier medio, realice falsa imputación de un delito en contra de otra".

A criterio del jurista Pablo Piedra, magister en derecho internacional, "es cuestionable que el nuevo código siga sancionando delitos que ya debieron retirarse de la legislación, como el tema de la injuria y la calumnia que debería haberse dejado como una sanción civil, no es necesario seguir abarcando esto en el derecho penal".

Por su parte, Herrería calificó a este artículo como de tipo penal abierto, sujeto a interpretaciones por parte del juez o el tribunal que se haya instaurado. "La preocupación que tenemos es que en un sistema de justicia ecuatoriano, donde hay severas dudas de la independencia de los jueces y tribuna les podrían san-

Interior CS6.indd 177 08/12/2013 18:39:30

cionar con severidad a quienes sean críticos con el gobierno, sin considerar el control de convencionalidad que está dado porque los jueces y los tribunales, en el momento de conocer causas penales por los llamados delitos de opinión, tienen que considerar que cuando las expresiones son aparentemente lesivas al prestigio y honor de los funcionarios públicos no pueden ser penalizadas porque la Convención Americana y los fallos de la Corte Interamericana determinan que los funcionarios públicos están expuestos a un escrutinio más severo en merito a las funciones que ejercen y al poder que gozan", apuntó el ex asambleísta.

El nuevo código también tipifica el pánico económico, el cual impone una pena de cárcel de siete a diez años y una multa de 200 salarios básicos unificados a "la persona que, dentro o fuera del país, publique, difunda o divulgue noticias falsas que causen daño a la economía nacional para alterar los precios de bienes o servicios con el fin de beneficiar a un sector, mercado o producto específico".

El abogado Piedra considera que este artículo es "terrible" para la libertad de expresión. "Si yo genero una situación en la que se interprete que yo estoy impidiendo que empresas extranjeras vengan a invertir en el país porque le estoy dando un mal nombre al Ecuador, cualquier analista que el día de mañana salga en los medios a opinar en contra de las políticas económicas del gobierno ecuatoriano cae en este delito. Nadie va a querer opinar.

No es un tipo penal necesario para incluirlo, pues es un delito con una pena muy alta y además existen otras leyes que ya regulan de alguna manera este tipo de actividades. Albán coincide con Piedra en el sentido de que este artículo y el que está tipificado como pánico financiero que también establece una pena de cinco a siete años de prisión limitarían a analistas a dar su opinión. "Si se da la situación de que la población se alarma y retira sus depósitos, el analista que comentó o denunció sobre los desvíos de fondos de algún banco podría ir preso y a pesar de que este artículo se refiera a la divulgación de noticias falsas, habría que preguntarse quién determina qué es una noticia falsa". En cuanto a los delitos contra los derechos de participación, Albán ve especialmente "peligroso" el artículo referente a la obstaculización de proceso electoral, el cual establece una pena privativa de libertad de tres a cinco años para "la persona que impida u obstaculice un proceso electoral en cualquiera de sus fases".

Según el jurista, tal y como está redactada la norma, cualquier acción podría ser considerada como una obstaculización del proceso electoral, incluso, la divulgación de información podría llegar a considerarse como delito si es que hay la intención de persecución de opiniones contrarias al poder.

Por su parte, los delitos contra la seguridad pública y el terrorismo son quizás los que más inquietan a los juristas consultados.

El artículo que tipifica el impedimento para ejecutar la Ley establece una pena de uno a tres años a "los servidores públicos que concierten alguna medida para impedir, suspender u obstruir la ejecución de la normativa vigente".

Para el abogado Piedra, esta conducta podría limitar el derecho a la protesta de los servidores públicos. "Por ejemplo la conducta de los médicos en la actualidad, si es que este tipo penal estaría vigente, protestar en contra de una Ley podría implicar que a estas personas se les inicie un proceso, solo por iniciar una huelga".

En conclusión, si bien los artículos mencionados podrían constituir una amenaza al derecho a expresarse libremente, lo más cuestionable del Código Integral Penal es, según los juristas, "el aumento innecesario de

Interior CS6.indd 178 08/12/2013 18:39:31

penas" que contraviene la Constitución, con un riesgo mayor, si se toma en cuenta el actual sistema judicial ecuatoriano que genera dudas respecto a su independencia.

C) Conclusión

Los derechos a la comunicación, libertad de expresión y acceso a la información pública constituyen sustentos de la democracia y son parte del núcleo de la dignidad y autonomía de las personas que el Estado Constitucional está obligado a proteger. No hay democracia si los ciudadanos y ciudadanas no son libres para definir de la manera autónoma sus preferencias y voluntad política y la opinión pública no surge de procesos deliberativos libres de coacción y presiones.

Sin la vigencia de estos derechos es imposible pensar en una sociedad plural, basada en el respeto a los demás y el ejercicio de la libertad en su acepción más amplia. Sin la protección y garantía de estos derechos, además, no sería factible el ejercicio de los demás derechos humanos, los mismos que requieren de un libre flujo de información, la expresión creativa de todas las manifestaciones individuales y colectivas de la sociedad y el acceso a la información sobre asuntos de interés público.

En ese sentido, la protección y plena vigencia de los derechos a la comunicación, libertad de expresión y acceso a información pública se ubican en el centro del sistema de protección de los derechos humanos en general y su limitación podría generar una grave devaluación de la democracia en su conjunto.

En perspectiva, si bien es ponderable la aprobación de la Ley Orgánica de Comunicación en 2013 para la situación de los medios comunitarios e indígenas; la situación de la libertad de expresión e información –el derecho a la comunicación- permite sostener que estos avances son cuestionables, por cuanto en el país no existe un ambiente de democracia y pluralidad para la comunicación.

Al respecto cabe citar a Capriles (2005: 10) sobre la diferencia entre una política nacional de comunicación (PNC) democrática y no democrática: "*Las PNC deben asegurar: decisión colectiva acerca de las instituciones, sistemas y procesos de comunicación; y participación en el uso de los mecanismos y medios en todos sus niveles. Porque la comunicación es, básicamente, en su función social, un proceso político democrático orientado a la participación democrática en los procesos de decisión de todos los asuntos importantes en el cuerpo social*".

Interior CS6.indd 179 08/12/2013 18:39:31

2.3.5 PERÚ

Presentamos un resumen del estado de la situación del derecho a la información y de la comunicación en Perú, así como una reseña de los hechos de relevancia que con referencia a esta temática se produjeron en el país en el período 2007-2012[213].

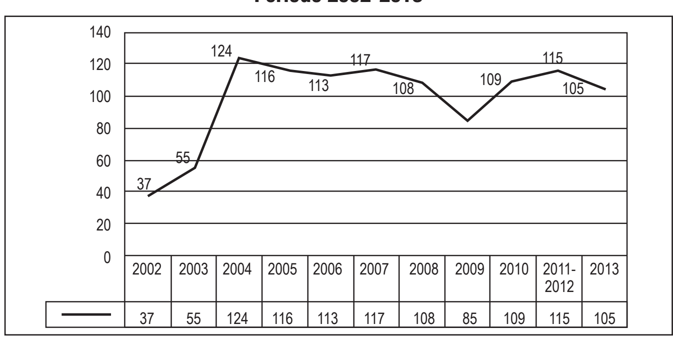
El informe es fruto del monitoreo de medios que hizo SERVINDI este año, los principales medios de comunicación del país, así como a instituciones que trabajan monitoreos sobre la libertad de expresión, estos son: el Instituto de Prensa y Sociedad (IPYS), Asociación Nacional de Periodistas del Perú (ANP), "Red global: defendiendo y promoviendo la libertad de expresión" (IFEX) y Reporteros Sin Fronteras (RSF).

A) Panorama de la libertad de expresión e información: Perú 2007-2012

Desde 2002 hasta 2012 el panorama para la libertad de expresión en Perú fue muy cambiante. Del puesto 37 en la "Clasificación Mundial de la Libertad de Prensa-2002" (organizado por "Reporteros Sin Fronteras"); desciende al puesto 115 en 2012. Es decir, Perú en una década descendió 78 puestos, inclusive por debajo de países como Emiratos Árabes Unidos (112), Bolivia (108) y Ecuador (104).

Cabe señalar que la tendencia no siempre fue a la baja. En 2009, pese a los sucesos en Bagua, el país asciende al puesto 85 de la clasificación mundial, pero volviendo a bajar para los años posteriores.

Posición del perú en la clasificación mundial de libertad de prensa de RSF
Periodo 2002-2013



Fuente: Clasificación Mundial de la Libertad de Prensa - RSF Elaboración propia.

Aunque la tendencia (gráfico 1) infiere un mejor panorama para los años venideros (de 2011 al 2013 ha logrado avanzar 10 puestos), este no indica un avance real en tanto los ataques registrados contra la libertad de expresión todavía se cuentan anualmente por centenas.

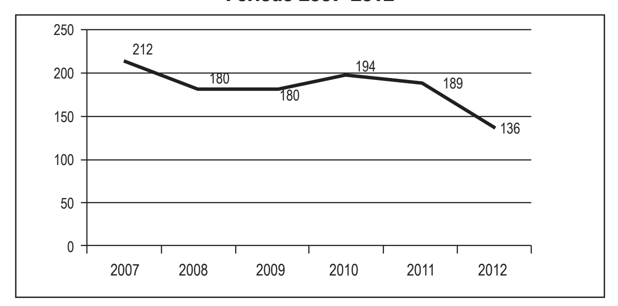
Durante el periodo de 2007 al 2012 se han registrado un total de 1091 ataques: 212 en 2007, 180 para 2008 y 2009, 194 en 2010, 189 en 2011, y 139 en 2012[214]. Según el comparativo anual (gráfico 2) podemos observar que la cantidad de ataques en 2012 ha disminuido hasta en 35.8% con respecto al 2007.

213 El trabajo de monitoreo se realizó desde el 1 de enero del 2007 hasta 30 de diciembre del 2012.

214 Cabe señalar que hasta fines de abril de 2013, la Asociación Nacional de Periodistas del Perú (ANP) ya ha registrado 57 agresiones contra periodistas peruanos. REDACCIÓN (2013, 2 de mayo). "Se registraron 57 agresiones a periodistas peruanos". En: Trome.pe.

Interior CS6.indd 180 08/12/2013 18:39:31

Comparativo anual de ataques a la libertad de expresión en Perú
Periodo 2007-2012



Fuente: Oficina de Derechos Humanos del Periodista (OFIF)/ANP Elaboración propia.

Durante estos seis años (2007-2012) las modalidades de ataque contra la libertad de expresión en Perú fueron: las agresiones físicas y verbales (469), amenazas y/o hostigamiento (292), presiones jurídicas (134), presiones administrativas (64), trabas al ejercicio del periodismo (47) y detenciones arbitrarias con 29 casos.

Con menor número de casos se presentaron ataques contra la propiedad privada (23), impedimento para el acceso de información pública (20), trabas para la emisión o difusión de información (5), secuestros (5), y violación al secreto de las comunicaciones (3).

Cabe señalar que durante este periodo se registraron cuatro asesinatos de periodistas en Perú: Miguel Pérez Julca de *Radio Éxito* en Jaén (Cajamarca) en 2007; Julio César Castillo Narváez de *Radio Ollantay* en La Libertad (3 de mayo), Pedro Alonso Flores Silva director del programa informativo "Visión Agraria" de *Canal 6* en Ancash (8 de setiembre) y, José Oquendo Reyes, conductor del programa "Sin Fronteras" de *BTV Canal 45,* en Ica (14 de setiembre), todos ellos durante 2011.

De los casos señalados, solo el caso del periodista radiofónico Julio Pérez Julca ha llegado a la condena de sus agresores[215]; los otros tres, aún están a la espera del fallo judicial.[216].

Modalidad de ataques en Perú – Periodo 2007-2012

Tipos de ataques	2007	2008	2009	2010	2011	2012	Total
Agresiones físicas y verbales	95	76	68	87	93	50	469
Amenazas y hostigamientos	77	52	29	46	49	39	292
Presiones jurídicas	21	18	34	26	13	22	134
Detención arbitraria	0	13	8	5	0	3	29

215 FEDERACIÓN INTERNACIONAL DE PERIODISTAS – IFJ (2008, 17 de marzo). "ANP: a un año del asesinato del periodista Miguel Pérez Julca juicio oral contra inculpados". En: http://www.ifj.org/es/articles/anp-a-un-ao-del-asesinato-del-periodista-miguel-prez-julca-juicio-oral-contra-inculpados

216 REDACCIÓN (2011, 29 de mayo). "Cae menor que asesinó a periodista". En: Perú 21// REPORTEROS SIN FRONTERAS (2011, 20 de septiembre). "Detienen a tres presuntos autores materiales del asesinato de un periodista; riesgo de presión sobre los investigadores". Disponible en: http://es.rsf.org/peru-urge-que-los-poderes-publicos-09-09-2011,40954.html // LA VOZ DE ICA (2011, 16 de septiembre). "PNP captura a uno de los sicarios que dio muerte a dirigente". Disponible en: http://www.lavozdeica.com/index.php/regionales/98-categoria-regionales/1500-pnp-captura-a-uno-de-los-sicarios-que-dio-muerte-a-dirigente

Interior CS6.indd 181 08/12/2013 18:39:32

Tipos de ataques	2007	2008	2009	2010	2011	2012	Total
Presiones administrativas	6	6	11	15	21	5	64
Trabas al ejercicio del periodismo	0	0	23	11	5	8	47
Trabas a la circulación de la información	4	0	0	1	0	0	5
Trabas al acceso a la información pública	4	13	0	0	3	0	20
Violación al secreto de comunicaciones	0	0	0	0	3	0	3
Daños a la propiedad/sustracción de equipos	5	2	5	3	2	6	23
Secuestros	0	0	2	0	0	3	5

Fuente: Oficina de Derechos Humanos del Periodista (OFIF)/ANP   Elaboración propia.

❖ ***Situación de la libertad de expresión según zona geográfica***

Loreto se convirtió en el periodo 2007-2012 en la región más hostil para ejercer el periodismo al producirse 128 ataques contra la prensa peruana. Luego están Lima (127), Cajamarca (119) y Áncash (110).

El monitoreo de libertad de expresión en Perú por zona geográfica permite observar tres factores de contingencia:

a) Se producen en zonas de mayor conflictividad social: Loreto (Maynas, Alto Amazonas), Cajamarca (Jaén, Chota), y San Martín (Tocache).
b) Se producen en zonas donde existe una importante concentración de medios, tal es el caso de Lima, Arequipa y La Libertad.
c) Se produce principalmente en ciudades de provincia, donde los gobiernos locales (provinciales y también regionales), mafias locales, o empresas representan un poder más fuerte que la ciudadanía y el periodismo. Un ejemplo de esta situación se demostró en las regiones de Ancash y Huánuco.

Del desagregado por año se observa que en 2007, las regiones que mayor cantidad de ataques concentraron fueron Ancash con 38 (El Santa, Huaraz), San Martín con 31(Tocache, Tarapoto), y Lima con 21. En 2008, fueron las regiones de Loreto (Maynas, Alto Amazonas) con 32 casos, Lima con 21, y San Martín con 18. En 2009, las regiones de Loreto y Cajamarca, con 33 y 17 casos, respectivamente. En 2010, nuevamente es la región de Loreto la que concentra mayor cantidad de ataques (27). En este año la región de Cajamarca se ubica en segundo lugar con 21 casos.

En 2011, tras el conflicto social-ambiental generado por el proyecto minero Conga, Cajamarca se ubica como la región con mayor número de denuncias: 45 en total. Finalmente, en 2012, será Lima Metropolitana la que se ubique en primer lugar con 28 ataques.

Interior CS6.indd 182 08/12/2013 18:39:32

Monitoreo de ataques contra la libertad de expresión en Perú por región – Periodo 2007-2012

Regiones	2007	2008	2009	2010	2011	2012	Total
Lima Metropolitana	21	21	20	16	21	28	127
Lima Provincias	0	11	0	8	3	1	23
Amazonas	4	5	7	5	7	1	29
Ancash	38	10	14	14	19	15	110
Apurímac	1	0	8	5	0	0	14
Arequipa	9	12	7	3	23	1	55
Ayacucho	15	9	7	9	6	13	59
Cajamarca	12	8	17	21	45	16	119
Callao	1	0	2	2	0	0	5
Cuzco	5	8	5	2	6	2	28
Huancavelica	0	1	1	0	0	0	2
Huánuco	23	4	8	8	1	4	48
Ica	2	5	5	5	3	4	24
Junín	1	1	3	3	5	1	14
La Libertad	5	1	12	5	6	9	38
Lambayeque	12	5	2	16	10	11	56
Loreto	17	32	33	27	14	5	128
Madre de Dios	0	0	0	0	0	1	1
Moquegua	2	1	1	8	0	0	12
Pasco	0	0	0	0	0	0	0
Piura	1	4	6	7	3	5	26
Puno	8	7	7	8	4	2	36
San Martín	32	18	9	8	5	8	80
Tacna	2	8	2	0	0	3	15
Tumbes	0	1	1	1	1	4	8
Ucayali	1	8	3	13	7	2	34

Fuente: Oficina de Derechos Humanos del Periodista (OFIF)/ANP Elaboración propia.

❖ ***Situación de la libertad de expresión según tipo de actividad del agredido y del agresor***

Durante el periodo 2007-2012, el mayor enemigo de la libertad de expresión en el Perú continúa siendo la intolerancia. Las autoridades de los gobiernos regionales, provinciales y distritales, intolerantes a la denuncia y la crítica periodística, han agredido, amenazado e interpuesto querellas millonarias a comunicadores sociales, principalmente, del interior del país.

En expresión de esa intolerancia es que personajes de la sociedad civil (37%), representados por el poder económico y local, se alzan como los principales agresores de la prensa peruana. En segunda y tercera posición se ubican los funcionarios civiles (29%) que trabajan en los gobiernos locales, provinciales y regionales; y la fuerza pública (19%) conformada por el personal policial, militar y de resguardo municipal. Finalmente, en cuarto lugar se ubican los propietarios o directivos de medios de comunicación (1%).

Interior CS6.indd 183 08/12/2013 18:39:33

El número de agresores "no identificados" (204 casos) observa una situación de impunidad, pues infiere una cantidad importante de casos que se quedarían sin sanción.

Porcentaje de agresores según actividad - Periodo 2007-2012

1%
14%
19%
29%
37%
No identificados
Civiles
Funcionarios civiles

Fuente: Oficina de Derechos Humanos del Periodista (OFIF)/ANP   Elaboración propia.

Con respecto a la ocupación de los *agredidos* durante el periodo 2007-2012, los periodistas de radio aparecen encabezando la triste nómina de víctimas (407), junto a quienes desarrollan su tarea en diarios (315) y televisión (352). En menor cantidad se registraron 7 casos de ataques contra la prensa digital.

Número de casos según tipo de medio

Tipo de medio	2007	2008	2009	2010	2011	2012	Total
Prensa radial	101	75	75	68	48	40	407
Prensa escrita	57	54	45	68	49	42	315
Prensa televisiva	54	51	60	58	89	40	352
Prensa digital	0	0	0	0	3	4	7
Prensa estatal	0	0	0	0	0	10	10

Fuente: Oficina de Derechos Humanos del Periodista (OFIF)/ANP   Elaboración propia.

El desagregado propone las siguientes conclusiones:

a) Las radios locales (principalmente del interior de las regiones) se destacan por ser de las más críticas de la administración pública, siendo por ello las que mayor número de ataques presentan.

b) Se demuestra que en las regiones de Perú, principalmente en las zonas alejadas de las ciudades principales, el poder económico y político crea un ambiente de inseguridad para la investigación periodística.

c) El porcentaje importante de ataques de parte de la fuerza pública está relacionado con los conflictos socio-ambientales que el Perú vivió durante el periodo 2007-2012, y con el clima de censura y represión que las administraciones públicas instauran en sus localidades.

d) Se observa una situación de estigmatización del periodista en la movilización social, tanto de parte del poder público como de las organizaciones sociales.

Interior CS6.indd 184 08/12/2013 18:39:34

B) Novedades en lo legal

2007: Mediante Decreto Supremo N°010-2007-MTC[217], se norma que el Fondo de Inversión en Telecomunicaciones - FITEL gestione el Conglomerado de Proyectos de Apoyo a la Comunicación Comunal – CPACC

De acuerdo con lo indicado en la Segunda Disposición Complementaria y Final del Reglamento de la Ley 28900, que fuera aprobada con Decreto Supremo N°010-2007-MTC, se norma que el FITEL gestione el Conglomerado de Proyectos de Apoyo a la Comunicación Comunal – CPACC:

> **Transferencia de actividades y proyectos:** Transfiéranse las actividades y proyectos a cargo de la Oficina de Proyectos de Comunicaciones del Viceministerio de Comunicaciones y su respectivo presupuesto a la Unidad Ejecutora Nº 11, Fondo de Inversión de Telecomunicaciones – FITEL, en un plazo que no exceda de los diez (10) días hábiles a partir de la entrada en vigencia del presente Reglamento. La ejecución de las actividades y proyectos que se transfieren en virtud del párrafo precedente continuará siendo financiada con recursos del MTC y estará a cargo de la Secretaría Técnica del FITEL. *(Segunda Disposición Complementaria y Final)*

La Ley 28900 otorga al FITEL la calidad de persona jurídica de derecho público. Así en su Reglamento de Ley se establece que el FITEL "*es un fondo destinado a la provisión del acceso universal a los servicios de telecomunicaciones, entendiéndose como tal al acceso en el territorio nacional a un conjunto de servicios de telecomunicaciones esenciales, capaces de transmitir voz y datos"* (art. 4).

Se señala como objetivos del FITEL (art. 6) los siguientes:

- Reducir la brecha en el acceso a los servicios de telecomunicaciones en áreas rurales y en lugares considerados de preferente interés social.
- Promover el desarrollo social y económico de las áreas rurales y lugares de preferente interés social, procurando el acceso a servicios de telecomunicaciones y la capacitación de la población en el uso de las tecnologías de la información y comunicación.
- Incentivar la participación del sector privado en la prestación de los servicios de telecomunicaciones en áreas rurales y en lugares de preferente interés social.

Las "modalidades y condiciones del financiamiento" del FITEL, contemplan como ámbito de intervención de la institución: "*las áreas rurales y lugares de interés social que no cuenten con algún servicio público de telecomunicaciones esencial*" (art. 16). Asimismo, los recursos del FITEL podrán ser utilizados para: la etapa de inversión, de operación, de mantenimiento y/o actividades complementarias necesarias para el funcionamiento de los servicios públicos de telecomunicaciones; infraestructura de transmisión y/o facilitar la prestación de los servicios públicos; y estudios hasta por un máximo del 10% del presupuesto anual.

Se señala al respecto que "*los recursos del FITEL no podrán ser otorgados para subsidio directo a los usuarios*".

Con respecto a la "formulación y evaluación de programas y proyectos" destinados a la provisión de algún servicio público, se señala que éstas *"podrán ser elaboradas por la Secretaría Técnica u otras entidades*

217 http://www.mtc.gob.pe/portal/comunicacion/politicas/normaslegales/DS_010_2007_MTC.pdf

Interior CS6.indd 185 08/12/2013 18:39:34

*privadas, nacionales o extranjeras, gobiernos regionales o locales, organizaciones no gubernamentales (...), y en general cualquier persona natural o jurídica (*art. 20)".

SOBRE EL CPACC

El Proyecto Apoyo a la Comunicación Comunal – CPACC nació como respuesta al pedido de los centros poblados que no contaban con cobertura de señal de televisión para la instalación de Sistemas de TV. Para atender dicha necesidad, el Viceministerio de Comunicaciones del MTC gestionó, en 1994, la formación de un fondo, creándose así el PACC.

El objetivo del CPACC fue el de promover la integración de los centros poblados rurales, las comunidades nativas y zonas de frontera que están alejados de sistemas de recepción vía satélite, transmisión TV en baja potencia, transmisión de Radiodifusión Sonora en FM, a fin de contribuir con su integración y crecimiento social, económico y cultural.

En el año 2000 se creó el Sistema Nacional de Inversión Pública – SNIP, con lo cual el PACC tuvo que adecuarse a las nuevas normas vigentes y, en el 2004, mediante Informe Técnico N° 044-2004-EF/68.01 del MEF, se declaró la viabilidad del Conglomerado de Proyectos Apoyo a la Comunicación Comunal – CPACC.

Finalmente, el Decreto Supremo N°010-2007-MTC que aprueba el Reglamento de la Ley Nº 28900, en su Segunda Disposición Complementaria y Final, estableció que los proyectos a cargo de la Oficina de Proyectos y Comunicaciones fueran transferidos a la Unidad Ejecutora 11 – FITEL. Dentro de dichos proyectos se encontraba el CPACC, el cual en la actualidad viene siendo gestionado por la Secretaría Técnica del FITEL.

2009: Presentan "Anteproyecto de Ley de Radiodifusión Estatal"[218] en evento internacional "Radio y Televisión Estatal: de Todos para Todos"

La Ley de Radio y Televisión del Perú. Ley Nº 28278, estableció la responsabilidad del Poder Ejecutivo de elaborar un Proyecto de Radiodifusión Estatal con la participación de una Comisión integrada por el Consejo Consultivo de Radio y Televisión (CONCORTV), el Instituto de Radio y Televisión del Perú (IRTP) y representantes de la sociedad. De acuerdo con esta ley, la Presidencia del Consejo de Ministros encarga al CONCORTV y al IRTP establecer instancias de debate del Anteproyecto de Ley de Radiodifusión Estatal, a efectos de hacer efectiva la participación de la ciudadanía en general. En este marco, en junio del 2009, se presentó el "Anteproyecto de Ley de Radiodifusión Estatal".

En el Anteproyecto, se define como marco de regulación de la Ley, "*la prestación del Servicio de Radiodifusión de Titularidad del Estado (en adelante Radiodifusión Estatal)".* Siendo la naturaleza del servicio descrita como un "servicio privado de interés público" (art. 2).

El Servicio de Radiodifusión Estatal siguiendo esa definición, subraya su función pública en la búsqueda del bien común, considerando los intereses de la ciudadanía en la gestión del Sistema de Medios de Radiodifusión Estatal, así como en la producción y difusión de contenidos. Adicionalmente, el servicio de Radiodifusión Estatal se rige por los siguientes principios:

218 Disponible en: http://www.concortv.gob.pe/file/informacion/biblioteca-digital/2008/anteproyecto-de-radiodifusion-estatal.pdf

Interior CS6.indd 186 08/12/2013 18:39:35

a) La construcción de ciudadanía como objeto del Sistema de Medios de Radiodifusión Estatal, los que deben orientar sus estructuras organizativas y comunicativas a los intereses de los ciudadanos;
b) El rescate y difusión de los principios y valores sobre los que se fundó la República, del sistema democrático y del Estado de Derecho, en los que se basa la Constitución Política;
c) La independencia, la autonomía, el pluralismo y el respeto irrestricto de las libertades de información y difusión del pensamiento;
d) El afianzamiento de la identidad nacional, la unidad y articulación del Estado y el desarrollo descentralizado de las regiones;
e) La participación de la ciudadanía en el proceso de formulación de políticas públicas para una mayor inclusión social, que afiance la gobernabilidad democrática y el respeto de la diversidad cultural;
f) La gestión eficiente de los Medios de Radiodifusión Estatal desde el punto de vista técnico y económico;
g) La existencia de Políticas Públicas de Comunicación de largo plazo que asegure el fortalecimiento del Sistema de Medios de Radiodifusión Estatal; Anteproyecto de Ley de Radiodifusión Estatal
h) La difusión de prácticas de emprendimiento y experiencias exitosas que resalten los aspectos positivos de la sociedad;
i) La incorporación del respeto al derecho de los demás, como parte de la cultura ciudadana, así como la difusión del deber y la observancia de la ética y las normas;
j) La recuperación de nuestras tradiciones culturales y la valoración de nuestras capacidades creativas y riqueza multicultural;
k) La universalidad del servicio como una forma de llevar la presencia del Estado a las zonas más alejadas del país, como un instrumento de integración;
l) El resguardo de la soberanía y la seguridad nacional frente a cualquier peligro real o potencial, y frente a cualquier acción que pueda atentar contra el interés público.

Otras disposiciones del Anteproyecto señalan lo siguiente:

- La radiodifusión estatal es independiente, autónoma, plural y respetuosa de las libertades de información y difusión del pensamiento.
- Se crea el Sistema de Medios de Radiodifusión Estatal, que agrupa e integra las radios y televisoras municipales, locales, distritales, provinciales y regionales a nivel nacional.
- El IRTP es un Organismo Público Descentralizado adscrito a la Presidencia del Consejo de Ministros, con autonomía funcional, administrativa, técnica, económica y financiera. Asimismo, su directorio cuenta con un representante de las asociaciones de consumidores, de los gobiernos regionales, de la sociedad civil organizada y de las facultades de comunicación de las universidades.
- Los usuarios de las radiodifusoras estatales cuentan con mecanismos de *participación ciudadana*, así como la presencia en el IRTP de un Defensor del Radioyente y Televidente.

Interior CS6.indd 187 08/12/2013 18:39:35

- Plantea un *criterio de descentralización*: El Servicio de Radiodifusión Estatal debe estar enmarcado en el proceso de desarrollo descentralizado que lleva a cabo el país, en función a las necesidades particulares de cada región o localidad.
- Se plantea que cada región contará con un Directorio Regional de Radiodifusión Estatal, encargado de formular políticas públicas de comunicación enfocadas a su realidad regional, y articuladas a las políticas públicas de comunicación de ámbito nacional formuladas por el IRTP.

2010: DECRETO SUPREMO Nº 017-2010-MTC - Aprueban el Plan Maestro para la implementación de la TV digital y modifican el Reglamento de la Ley de Radio y TV

El Ministerio de Transportes y Comunicaciones (MTC) promulgó el 29 de marzo del 2010, a través del boletín de normas legales del diario oficial El Peruano, el Decreto Supremo Nº 017-2010-MTC[219] que aprueba y contiene el texto íntegro del Plan Maestro para la implementación de la Televisión Digital Terrestre en el Perú, así como también incluye una serie de modificaciones del Reglamento de la Ley de Radio y Televisión (aprobado por el D.S. 005-2005-MTC) El Plan Maestro de la TDT consta de cinco capítulos, tres subcapítulos, veintitrés artículos y tres disposiciones complementarias finales que forman parte del D.S.

Considerando que la televisión digital terrestre o de señal abierta, permite la multiprogramación, o sea la transmisión simultánea de varias señales por una misma frecuencia, el Plan establece que, como mínimo, la primera o principal señal que se emita por cada canal de radiofrecuencia, será abierta, de acceso libre y gratuito.

En cuanto a calidad, la norma señala que, para receptores fijos, la programación en señal digital será emitida en alta definición hasta cubrir progresivamente el 50 por ciento del tiempo total diario, hasta la fecha del apagón analógico, excepto para quienes realicen la gestión compartida de los canales de radiofrecuencia.

Según el cronograma establecido por el MTC, el plazo máximo para el fin de las transmisiones de televisión en señal analógica para el Territorio 01, que comprende las ciudades de Lima y Callao, será el cuarto trimestre del 2020. En el caso del Territorio 02, que comprende las ciudades de Arequipa, Cusco, Trujillo, Chiclayo, Piura y Huancayo, el plazo máximo para el apagón analógico es el cuatro trimestre del 2022. Mientras que en el Territorio 03 que incluye a las ciudades de Ayacucho, Chimbote, Ica, Iquitos, Juliaca, Pucallpa, Puno y Tacna, el plazo máximo es el cuarto trimestre del 2024. Sin embargo, el MTC estableció que en las localidades que no están incluidas en los Territorio 01, 02, 03, será indefinido el plazo para el apagón analógico.

También se norma que los canales deberán informar a los televidentes durante la transmisión de su programación, si esta se emite en Alta Definición (HD) o Definición Estándar (SD). El canal del Estado (IRTP) será el primero en iniciar transmisiones en señal digital a partir de mañana 30 de marzo.

ANTECEDENTES AL PLAN:

Mediante la Resolución Suprema 082-2009-PCM de abril del 2009, se creó una nueva Comisión Multisectorial, esta vez encargada de formular recomendaciones para la elaboración del "Plan Maestro" de implementación de la TDT.

219 Disponible en: http://www.concortv.gob.pe/file/normatividad/2010/NL20100329.pdf

Interior CS6.indd 188 08/12/2013 18:39:35

La Comisión fue integrada por cuatro (4) integrantes de diversas entidades públicas (MTC, IRTP, INDECOPI y Ministerio de la Producción) y por tres (3) miembros de la sociedad civil: ASPEC, Colegio de Ingenieros del Perú y por un representante de la Sociedad Nacional de Radio y Televisión. Éste último influyente interlocutor empresarial, pese a que sólo representa al 1% de las empresas que cuentan con autorizaciones para explotar los servicios de radio y televisión en el Perú.

A la Comisión Multisectorial Temporal se le dio un plazo de 60 días útiles -contados desde su instalación- al vencimiento del cual, debía efectuar recomendaciones para:

a) El proceso de implementación de la TDT. Especialmente en lo que respecta a cronogramas, etapas y mecanismos de financiamiento.
b) La difusión del proceso de transición de la TDT: características de televisores y decodificadores, implementación de mecanismos de información para la absolución de dudas, consultas y registro de problemas de cobertura y señal.

LA COMISIÓN DESARROLLÓ SUS LABORES ENTRE MAYO Y AGOSTO DEL 2009, Y ENTREGÓ SU INFORME FINAL AL MTC.

En el informe final de la Comisión Multisectorial Temporal, se: a) señala la necesidad de adecuar "*la legislación vigente a la tecnología digital con una regulación clara que garantice la libre y leal competencia, así como el libre y gratuito acceso de los usuarios (televidentes) a las señales de televisión abierta autorizadas en sus localidades*"; b) reclama "*el respeto de los derechos adquiridos por los radiodifusores con autorización vigente y que cumplen con las condiciones regulatorias que oportunamente se establezcan*"; y c) advierte que "*es importante establecer a nivel regulatorio, que la fecha límite para la vigencia de las autorizaciones de televisión analógica, coincida con la fecha propuesta para el apagón analógico*".

El 9 de marzo del 2010, el MTC difundió para consulta pública, el proyecto de un decreto supremo por el cual se aprobaría el "Plan Maestro" para la implementación de la TDT y se modificaría el reglamento de la LRTV.

Luego de un brevísimo período de consulta -que fue más ritual que efectiva, pues sirvió únicamente para eliminar 2 artículos del proyecto-, el 29 de marzo se publicó el Decreto Supremo 017-2010-MTC, por el cual se aprueba en primer lugar el "Plan Maestro" para la implementación de la TDT en el Perú y -complementariamente- se modifica parcialmente el reglamento de la LRTV.

SOBRE EL ALCANCE DEL PLAN:

El "Plan Maestro" declara que su objeto es "*establecer las medidas y acciones necesarias para la transición de los servicios de radiodifusión por televisión con tecnología analógica, hacia la prestación de estos servicios utilizando tecnología digital*" (artículo 1°), precisando luego que su ámbito de aplicación es la televisión de señal abierta (artículo 4°).

El "Plan Maestro" dispone también que los servicios de radiodifusión por TDT, "*transmitirán como mínimo una señal abierta para el acceso libre y gratuito del público en general, a través de receptores fijos y portá-*

tiles" (artículo 7°.1). Al fijar esta obligación se configura el componente gratuito del modelo de negocio de la TDT, pero nada se dice del acceso condicionado a las otras 5 señales que se pueden ofrecer desde un mismo canal, lo que implicaría un pago por parte del televidente, sea en la modalidad de abono o en la de uso (*pay per view*).

La implementación de la TDT se hará en forma progresiva en 4 áreas determinadas por el "Plan Maestro": territorio 1 (Lima y Callao); territorio 2 (Arequipa, Cusco, Trujillo, Chiclayo, Piura y Huancayo); territorio 3 (Ayacucho, Chimbote, Ica, Iquitos, Juliaca, Pucallpa, Puno y Tacna) y territorio 4 (localidades no incluidas en los anteriores territorios) (artículo 8°).

Son 2 las modalidades para la transición de la televisión analógica a la digital: a) Transmisión simultánea de la programación en señal analógica y en señal digital, utilizando 2 canales y b) Transmisión directa a la prestación de los servicios de radiodifusión utilizando la tecnología digital, utilizando un canal (artículo 9°.2). En el caso de la modalidad de transmisión analógica-digital simultánea, el MTC dispondrá la migración a un canal de gestión exclusiva o a un canal de gestión compartida.

Con respecto al cese de las transmisiones de la televisión con tecnología analógica, conocido por el nombre de *apagón analógico*, establece que ocurrirá en el cuarto trimestre del 2020 para el territorio 1; el cuarto trimestre del 2022 para el territorio 2; el cuarto trimestre del 2024 para el territorio 3. Para el territorio 4 no se ha fijado un referente temporal para la ocurrencia del deseado "apagón" (artículo 17°).

2010: Decreto Supremo Nº 060-2010-MTC[220] – Decreto Supremo que regula el procedimiento de otorgamiento de autorizaciones del servicio de radiodifusión al Instituto Nacional de Radio y Televisión (IRTV) y modifica el reglamento de la Ley de Radio y Televisión

Mediante Decreto Supremo Nº 060-2010-MTC, publicado en el Diario Oficial El Peruano el 25 de diciembre de 2010, se modificó el Reglamento de la Ley de Radio y Televisión, disponiendo beneficios a los titulares de autorizaciones para prestar el servicio de radiodifusión.

Esta modificatoria señala que a pesar de ser potestad del MTC el de dar autorización para la prestación de los servicios de radiodifusión (artículos 14 y 17 de la Ley 28278), y siendo amparada por Ley (art. 13 de la Ley 28278) "la reserva de frecuencias para el estado"; un número importante de solicitudes de autorización para la prestación de los servicios de radiodifusión presentadas por el IRTP no han podido ser aprobadas, debido a la aplicación del régimen general de otorgamiento de autorización, que prevé la presentación de requisitos que no se condicen con la naturaleza del ente radiodifusor estatal que cuenta con frecuencias reservadas por Ley.

En consecuencia, este DS pretende simplificar el procedimiento aplicable para el servicio de radiodifusión estatal, a fin de facilitar el otorgamiento de las autorizaciones respectivas. Se establece además que para este servicio no aplicarán las disposiciones relativas al concurso público: ni del pago por derecho, ni de los plazos para el pago del canon anual.

De acuerdo a Ley también se autoriza que las estaciones que hubieran incurrido en alguna de las causales establecidas en el Reglamento General de la Ley de Telecomunicaciones, durante su vigencia, se les

220 Disponible en: http://www.concortv.gob.pe/file/normatividad/2010/NL20101225.pdf

Interior CS6.indd 190 08/12/2013 18:39:36

otorgue un plazo para que regularicen su situación ante el Ministerio de Transportes y Comunicaciones; ya que, "*la extinción de sus autorizaciones disminuiría la cantidad de medios de comunicación en el país, perjudicando con ello el principio de pluralismo informativo*".

Por lo expuesto, el D.S. decreta la incorporación del artículo 51-A al Reglamento de la Ley de Radio y Televisión, de conformidad con el siguiente texto:

"Artículo 51-A.- Régimen aplicable a las estaciones del ente radiodifusor estatal".

El régimen aplicable para la operación de las estaciones del ente radiodifusor estatal, se rige por las siguientes disposiciones:

1. El otorgamiento de las autorizaciones se efectuará a solicitud de parte, no siendo aplicables las disposiciones relativas al otorgamiento por concurso público ni otras restricciones, tales como las establecidas en el Decreto Supremo No. 017-2010-MTC y sus modificatorias.
2. La Dirección de Autorizaciones otorgará las respectivas autorizaciones para prestar el servicio de radiodifusión, en el plazo de treinta (30) días, previa solicitud suscrita por el representante legal.
3. Las autorizaciones se otorgarán únicamente con finalidad educativa debiendo otorgarse de manera conjunta el permiso de instalación.
4. Las solicitudes de enlaces auxiliares a la radiodifusión y de modificación de características técnicas y/o condiciones esenciales de la autorización, serán aprobadas por la Dirección de Autorizaciones en el plazo máximo de treinta (30) días hábiles, contados a partir de la presentación de la solicitud.
5. La renovación de las autorizaciones será aprobada por la Dirección de Autorizaciones, no siendo exigibles los requisitos establecidos en el numeral 1 del artículo 71.
6. Para el otorgamiento de una autorización, renovación de las características técnicas y/o condiciones esenciales aprobadas y la autorización de enlaces auxiliares a la radiodifusión, no será exigible el pago por derecho de trámite.
7. La Dirección de Autorizaciones modificará de oficio las características técnicas autorizadas y la frecuencia o canal asignado de las estaciones autorizadas, de acuerdo a los artículos 82 y 83, según corresponda.

En todo lo no previsto en el presente artículo, la operación del servicio por el ente radiodifusor estatal se regirá por el régimen general.

2011: RESOLUCIÓN MINISTERIAL Nº 822-2011-MTC/03[221] - Proyecto de Resolución Ministerial que aprueba los criterios para la determinación de áreas rurales y lugares de preferente interés social

La Ley Nº 28278, Ley de Radio y Televisión, establece en el artículo III de su Título Preliminar, que el Estado promueve el desarrollo de los servicios de radiodifusión, especialmente en áreas rurales, de preferente

221 Publicado en El Peruano, el 25 de noviembre del 2011. Disponible en: http://www.concortv.gob.pe/file/normatividad/2011/NL20111201.pdf

Interior CS6.indd 191 08/12/2013 18:39:36

interés social o en zonas de frontera, priorizando los servicios de radiodifusión educativos, con el objeto de asegurar la cobertura del servicio en todo el territorio, en el marco de las políticas de desarrollo, integración y afianzamiento de la identidad nacional. En ese sentido, el Proyecto pretende que los servicios referidos a la radiodifusión educativa y comunitaria, así como aquellos servicios cuyas estaciones se ubiquen en zonas de frontera, áreas rurales o zonas de preferente interés social, tengan un tratamiento preferencial establecido en el Reglamento.

El Proyecto plantea lo siguientes criterios para la determinación de áreas rurales y de preferente interés social:

Considera "Área Rural" a las localidades radioeléctricas que cumplan con dos criterios: contar con una población menor a 3000 habitantes; y, que adicionalmente, cuentan hasta con dos (02) autorizaciones otorgadas, tratándose del Servicio de Radiodifusión por Televisión en la Banda VHF o hasta siete (07) autorizaciones, en el caso del Servicio de Radiodifusión Sonora en la Banda de FM.

Para la determinación de "lugares de Preferente Interés Social" la Ley considera que se cumplan los siguientes requisitos:

a) No se encuentren determinadas como áreas rurales por el Ministerio; y,
b) Se encuentran comprendidas en los distritos considerados en los Quintiles 1 y 2 del último Mapa de la Pobreza publicado por el Fondo de Cooperación para el Desarrollo Social – FONCODES; y
c) Cuenten hasta con dos (02) autorizaciones otorgadas, tratándose del Servicio de Radiodifusión por Televisión en la Banda VHF o hasta siete (07) autorizaciones, en el caso del Servicio de Radiodifusión Sonora en la Banda de FM.

C) Preocupante concentración de medios

La concentración de la propiedad empresarial es un proceso característico del capitalismo tardío visible a escala global, y en el caso de los medios de comunicación éste asume una forma conglomeral. Racionalizar costos mediante fusiones, eliminar competidores para aumentar la rentabilidad, acaparar publicidad y buscar nuevos mercados son algunos de los motivos de esta tendencia de los peces grandes a devorarse a los pequeños. Empero las tendencias son muy variables.

Mientras se calcula que unos siete grandes conglomerados mediáticos facturan alrededor del 60% de la facturación mundial, en América Latina, precisamente la región más desigual del mundo, encontramos la concentración más alta.

Una amplia investigación del IPyS conducida por Mastrini y Becerra (2007: 21) muestra una recurrencia continental de este fenómeno en materia de prensa, con abundancia de altas y crecientes tasas de propiedad concentrada en las cuatro empresas periodísticas de mayor facturación en cada país: 67% en el Brasil, 81% en Argentina, 92% en Chile, 60% en Bolivia.

Para el caso de Perú, la compra de EPENSA (que publica Correo, Ojo, Ajá, El Bocón) por el *Grupo El Comercio* (que se añade a El Comercio, Trome, Perú 21 y Gestión) significa que *un* solo grupo tomaría el control de casi el 80% de la prensa nacional.

Pero la concentración no solo es de medios de prensa, también se corrobora con la televisión y la radio, las cuales se mantienen como las plataformas mediáticas más importantes para informarse en el Perú[222]

En su Informe 2013[223] el Consejo Consultivo de Radio y Televisión (CONCORTV) señala que los titulares de televisión y radio con más estaciones a nivel nacional (después de los medios públicos) fueron Panamericana Televisión S.A. (89), y Asociación Cultural Bethel (81), respectivamente (ver cuadros 4 y 5). Con respecto a la primera empresa, Panamericana Televisión S.A., los informes de CONCORTV de 2010 hasta 2013 la ubican como la empresa con más estaciones de radio y televisión a nivel nacional.

Estos informes también señalan que los titulares de medios de radiodifusión se ubican prioritariamente en las más importantes regiones del Perú, tales son los casos de Lima (540), Junín (188), Arequipa (168), Ancash (163), Cajamarca (155) y La Libertad (131).

Titulares de TV con más estaciones a nivel nacional

ENE 2013	ENE 2012	Razón Social	Números de estaciones
1.	–	Instituto Nacional de Radio y Televisión del Perú - IRTP	344
2.	–	Panamericana Televisión S.A.	89
3.	–	Empresa Radiodifusora 1160 S.A.	68
4.	–	Compañía Latinoamericana de Radiodifusión S.A.	61
5.	–	Andina de Radiodifusión S.A.C.	50
6.	–	Compañía Peruana de Radiodifusión S.A.	40
7.	–	Asociación Cultural BETHEL	31
8.	–	Televisión Nacional Peruana S.A.C.	26
9.	–	Ministerio La Luz	17
10.	–	Asociación Cultural Entidades Latinoamericanas Comunicando el Evangelio - ENLACE	12
11.	–	Alliance S.A.C.	10
12.	+1	Jesus Broadcasting Network S.A.C.	9
13.	-1	Asociación Las Manos de Dios	8
14.	–	Negocios Generales Internacionales S.A.C.	8
15.	–	Carretero Raza Oscar Grover	7
16.	–	Otros	493

Fuente: Informe 2013 - CONCORTV

222 Según Informe de la organización "Open Society Foundation", la digitalización no ha afectado aún las posiciones dominantes en el mercado peruano de medios masivos. Por el contrario, la posición hegemónica de los grandes grupos mediáticos se ha fortalecido Internet, esto debido principalmente a la baja penetración de la banda ancha en Perú. En: CONCORTV (2012, 29 de noviembre). "Perú muestra alta concentración mediática, según Open Society". Disponible en: http://www.concortv.gob.pe/index.php/noticias/1053-peru-muestra-alta-concentracion-mediatica-segun-open-society.html

223 CONCORTV (2013). "Estadísticas de la radio y televisión en el Perú, 2013". Lima, CONCORTV.

Interior CS6.indd 193 08/12/2013 18:39:37

Titulares de radio con más estaciones a nivel nacional

ENE 2013	ENE 2012	Razón Social	Números de estaciones
1.	–	Corporación Radial del Perú	109
2.	–	Asociación Cultural Bethel	81
3.	–	Radio Panamericana S.A.	57
4.	–	Instituto Nacional de Radio y Televisión del Perú	53
5.	–	Producciones Asturianas S.A.C.	50
6.	–	Ministerio La Luz	44
7.	–	Sociedad Radio Difusora Comercial S.A. "Soracosa"	41
8.	–	Radio "A" Frecuencia Modulada S.A.C.	33
9.	1	Radio "Z" Rock and Pop S.A.C.	27
10.	+1	Asociación Radio María	26
11.	-1	Radio San Luis S.A.C.	24
12.	3	Villena Pietro Juan	22
13.	–	Ministerio Mundial Asociados Dr. Alberto Santana	21
14.	–	Radio La Karibeña S.A.C.	19
15.	–	Radio Lider S.R.L.	19
16.	–	Otros	2795

Fuente: Informe 2013 - CONCORTV

De los datos se infiere que el 10% de las estaciones de radio y televisión estaría concentrado solo en Lima.

Entre las regiones con menos titulares de radio y TV se encuentran Tumbes con 14, Madre de Dios con 15, Callao con 17, Tacna con 33, Huancavelica con 35, Moquegua con 36, Ucayali con 44, Amazonas con 45, Loreto con 48, Apurímac con 52, Pasco con 55, Huánuco con 64, Ayacucho con 73, Lambayeque con 78, Ica con 86, San Martín con 91, Piura con 113 y Puno con 120.

En resumen, se observa que la concentración de medios se agrupa en pocas empresas periodísticas, la mayoría asentadas en Lima. Esta situación concluye que el marco general de políticas, leyes y regulación en el Perú no ha cumplido con los desafíos de la digitalización: la desconcentración de medios.

- ***Grupo El Comercio se hace del 78% del mercado de diario en el Perú tras compra de acciones de Grupo EPENSA***

La adquisición del 54% del Grupo Empresa Periodística Nacional SA (Epensa) por parte del Grupo El Comercio en Perú[224] ha generado críticas y preocupación entre analistas y líderes de opinión peruanos, debido a que ahora el 78% del mercado de diarios está concentrado en una empresa[225]. Esto significa que

224 TERRA PERÚ (2013, 23 de agosto). "Grupo El Comercio compra parte de Epensa en Perú". En: http://entretenimiento.terra.com.pe/grupo-el-comercio-compra-parte-de-epensa-en-peru,7f6fd4b1997a0410VgnCLD2000000dc6eb0aRCRD.html

225 Antes de la operación comercial, el Grupo El Comercio (que agrupa los diarios El Comercio, Perú21, Trome, Depor, además de varias revistas) dominaba el 49.30% del mercado nacional de venta de diarios y era ya el más poderoso del país. Le seguían Grupo Epensa con 28.56% y

Interior CS6.indd 194 08/12/2013 18:39:37

existe una posición de dominio en la publicidad en prensa y posibles condicionamientos en el circuito de distribución[226].

Según han divulgado los dos grupos de medios, el acuerdo de asociación determina que la línea editorial de los diarios *Correo*, *Ojo*, *Ajá* y *El Bocón* - que pertenecían a Epensa - seguirá a cargo de la familia Agois Banchero. Sin embargo, *El Comercio* (de las familias Miró Quesada y García Miró) asumirá de forma mayoritaria el negocio en impresión, comercialización y distribución de los diarios.

La operación se conoció a finales de agosto y se supo que El Comercio pagó 17,2 millones de dólares por el paquete mayoritario de acciones de Epensa[227]. Según Teresa Quiroz, miembro del Tribunal de Ética del Consejo de la Prensa Peruana, esta transacción merece mucha preocupación. "La posición de dominio de una empresa cuyos productos son la información y la opinión para el conocimiento de los hechos sobre lo que acontece en el país no es solamente una medida de acumulación de capital, sino de poder", señaló para El País[228]. Por otro lado, la secretaria general de la Asociación Nacional de Periodistas, Zuliana Láinez, sostuvo que el hecho de que un grupo periodístico cuente con casi el 77% de medios escritos en el país debe ser una preocupación constante para la ciudadanía y no solo debe mantenerse en el ámbito comercial"[229].

En el mismo sentido, el parlamentario andino Alberto Adrianzén señala que la adquisición del 54% de las acciones de Epensa, representa una "compra política", y no solo administrativa como asegura El Comercio. "La compra de El Comercio ha sido una compra política. Es una compra que sí afecta el derecho de la información porque estamos en una democracia que se construye en base al respeto de los derechos", refirió[230]. Asimismo, Adrianzén consideró que en la actualidad la dependencia de los ciudadanos por la información ya no pasa por consultar a un partido político sino depende de un medio de comunicación. "El Comercio tiene un brazo mediático importantísimo, ha pasado a legalizar su condición de poder fáctico", consideró.

Por último, Ángel Delgado Silva, Abogado especializado en Derecho Público, Constitucional y Administrativo, ha señalado que la ausencia total de regulación pone en peligro la libertad de expresión, la libertad de prensa. "Yo creo que esta es una magnífica oportunidad para que en los sectores políticos y sociales hagan un gran debate sobre el rol de la prensa. Así como hay gente que se opone a cualquier tipo de control del Estado en defensa de la libertad, así también se puede decir que resulta preocupante la ausencia de controles

---

Grupo La República con un 16.39 % del total. Cabe señalar también que Correo, del Grupo Epensa, es uno de los pocos diarios peruanos con ediciones regionales desde hace décadas. Por su parte, el Grupo El Comercio es propietario de los tabloides Trome, Peru21, Depor yPublimetro, del diario económico Gestión, del periódico en formato estándar El Comercio –líder en avisos clasificados y publicidad comercial- y Canal N de noticias en televisión de cable.

226 FOWKS, Jaqueline (2013, 10 de septiembre). "Preocupación en el Perú por concentración de medios". En: El País, Edición América.

227 E COMERCIO (2013, 22 de agosto). "Grupos El Comerio y Agois se asocian por el control accionario de Epensa". Disponible en: http://elcomercio.pe/economia/1620961/noticia-grupos-comercio-agois-se-asocian-control-accionario-epensa

228 FOWKS, op cit.

229 LA MULA.PE (2013, 15 de septiembre). "ANP en contra de la concentración de medios". Disponible en: http://agencias.lamula.pe/2013/09/15/anp-en-contra-de-la-concentracion-de-medios/agencias/

230 Declaraciones vertidas durante el foro público organizado por la Pontificia Universidad Católica del Perú, llevado a cabo en Lima (Perú) el 24 de septiembre del 2013. El foro público analizó como tema central la fusión del Grupo El Comercio con la Empresa Periodística Nacional S.A. (Epensa).

Interior CS6.indd 195 08/12/2013 18:39:38

absolutos, lo que permite las acumulaciones de propiedad –que son válidas comercialmente–, pero desde el punto de vista periodístico pueden ser nefastas”[231], señaló.

C) Conclusiones

Durante el periodo de investigación se han logrado mínimos avances en el ejercicio del derecho a la comunicación en Perú. Estos tienen relación con la creación de la primera radio comunitaria en el país, y con el descenso de ataques contra la prensa peruana en relación a los años anteriores.

Preocupan, por otra parte, el problema de concentración de medios, pues este vulnera el derecho a la información de la sociedad y, la evidente incapacidad de los gobiernos locales y regionales para crear un ambiente propicio para la libertad de expresión.

Del recuento de sucesos destaca la oprobia actuación del estado peruano en los conflictos socio-ambientales de Bagua y Conga. En ambos casos se demostró la manipulación arbitraria de los procedimientos administrativos del Estado para conceder, renovar o anular licencias de los medios y ONG’s que denunciaron los excesos del gobierno durante los conflictos.

Según señala la Relatoría Especial, la “utilización del poder del Estado y los recursos de la hacienda pública; la concesión de prebendas arancelarias (...), entre otros, con el objetivo de presionar y castigar o premiar y privilegiar a los comunicadores sociales y a los medios de comunicación en función de sus líneas informativas, atenta contra la libertad de expresión y deben estar expresamente prohibidos por la ley”. En ese sentido, la cancelación de la licencia a la emisora “La Voz” de Utcubamba (región Loreto) por “razones administrativas”, indica más bien la represalia del gobierno peruano con el medio de comunicación por su actuación durante la tragedia en Bagua.

En resumen, se puede concluir que el marco general de políticas, leyes y regulación en el Perú no cumple con los desafíos planteados por la digitalización, sobre todo entendiendo que ésta está dirigida a ampliar la comunicación para todos las y los ciudadanos del país, y no para su repartición entre pocas manos.

231 HIDALGO, M. (2013, 2013, 4 de septiembre). “Entrevista: La concentración de medios es contraria a la democracia”. En: La República.

Interior CS6.indd 196 08/12/2013 18:39:38

2.3.6 URUGUAY

Presentamos un resumen de la situación del derecho a la información y de la comunicación en Uruguay, así como una reseña de los hechos de relevancia que con referencia a esta temática se produjeron en el país en el período 2007-2012[232].

El informe es fruto del monitoreo de medios que realizó SERVINDI en 2013 sobre principales medios de comunicación e instituciones que trabajan por la libertad de expresión en el país[233].

A) Panorama de la libertad de expresión e información: 2007-2012

Uruguay mantiene su “reputación de la Suiza de América” en cuanto al respeto por la libertad de prensa, según el informe anual de la organización Reporteros Sin Fronteras que el 2013 analizó la situación de 169 países.

Desde 2007 hasta 2013 el panorama para la libertad de expresión en Uruguay fue bastante bueno en comparación con las estadísticas de otros países de Latinoamérica. Del puesto 38 en la “Clasificación Mundial de la Libertad de Prensa-2007”; asciende al puesto 27 en 2013. Siendo su pico más bajo en 2008 cuando se ubica en el puesto 43.

Posición de uruguay en la clasificación mundial de libertad de prensa de RSF
Periodo 2007-2013

50
45
40
35
30
25
20
15
10
5
0
38
42
29
37
32
27
2007 2008 2009 2010 2011-2012 2013

Fuente: Clasificación Mundial de la Libertad de Prensa - RSF Elaboración propia.

Según el informe 2013 de RSF, Uruguay “representa una excepción en un continente dominado por una fuerte polarización mediática: La despenalización de los delitos de prensa ha sido aprobada por el Congreso y el acceso a la información pública, garantizado por una legislación reciente”. Sin embargo, reconoce “el tratamiento de asunto sensibles, como la corrupción o los abusos de las fuerzas del orden (principalmente

232 El trabajo de monitoreo se realizó desde el 1 de enero del 2007 hasta 30 de septiembre del 2013.

233 Los medios de comunicación que se tomaron como referencia de casos fueron: El País, El Observador, La República, Asimismo, las instituciones fueron: Asociación de la Prensa Uruguaya (APU), Coalición por una Comunicación Democrática (InfoyCom – Portal de Políticas de Información y Comunicación en Uruguay), Unidad Reguladora de Servicios de Comunicación (URSEC), Grupo Medios y Sociedad, “Red global: defendiendo y promoviendo la libertad de expresión” (IFEX) y Reporteros Sin Fronteras (RSF).

Interior CS6.indd 197 08/12/2013 18:39:38

de militares), también representan focos de inseguridad", agrega[234]. Para la entidad "al este del Río de la Plata son muy raros los ataques directos a la prensa", y se acata la Convención Interamericana de Derechos Humanos, en el tema.

De hecho, la principal amenaza que se reconoce en Uruguay proviene de las últimas declaraciones del presidente Mujica de retirar los espacios publicitarios de los medios de prensa capitalinos[235]. Estas declaraciones aunadas al Proyecto de modificación de la Ley DI; son algunas de las situaciones que Uruguay deberá debatir[236] en los próximos meses.

En cuanto a la magnitud de ataques a la libertad de expresión, Uruguay es el país de América Latina que menos ataques ha reportado en los últimos seis años: seis (6) en 2007, doce (12) en 2008, tres (3) en 2009, uno (1) en 2010, tres (3) en 2011, y dos (2) en 2012.

B) Novedades en lo legal

2007: Se aprueba Proyecto de Ley que reconoce a los medios de comunicación comunitarios

El 14 de noviembre el Senado uruguayo aprobó, por mayoría, la Ley Nº 18.323[237] "*que reconoce y obliga al Estado a promover y garantizar la existencia de medios de radio y TV comunitarios*" (artículo 4). El texto reconoce a la radiodifusión comunitaria como un tercer sector en la radiodifusión, complementario a los medios comerciales y estatales, estableciendo una reserva de espectro de un tercio de las frecuencias disponibles en AM, FM y TV abierta, para garantizar una mayor diversidad en la propiedad de medios de comunicación.Por primera vez en la legislación uruguaya se incluyen procedimientos transparentes y no discrecionales para el otorgamiento de frecuencias, asegurando la igualdad de oportunidades en el acceso a través de concursos abiertos y públicos, y la realización de audiencias públicas para la concesión y renovación de los permisos.

Otro aspecto a destacar es la creación de un organismo asesor con participación ciudadana que controlará el desempeño estatal y brindar mayores garantías a todas las personas en los procedimientos de otorgamiento de frecuencias, que muchas veces fueron utilizados como mecanismos de censura indirecta por los gobiernos.

El Consejo Honorario Asesor de Radiodifusión Comunitaria plantea la Ley, estará integrado por representantes de algunos ministerios, de los propios medios comunitarios, universidades públicas y privadas y organizaciones de defensa de la libertad de expresión.

El proyecto también habilita a las organizaciones sociales tener tanto radios como televisoras. A diferencia de otras legislaciones que imponen barreras a la libertad de expresión al establecer limitaciones

234 Ver informe 2013 de Reporteros Sin Fronteras (RSF): "Clasificación mundial 2013: Tras las primaveras, las esperanzas defraudadas".

235 CAROZO BARCELONA, Jorge (2013, febrero). "Uruguay: Una luz roja para la libertad de prensa". En: El Avisador, on line. Disponible en: http://www.avisador.com.uy/editoriales/72-editoriales/1641-uruguay-una-luz-roja-para-la-libertad-de-prensa.html

236 MELÉNDREZ, Pablo (2013, 11 de julio). "El Estado tendrá más potestades para negar información pública". En: El País. Disponible en: http://www.elpais.com.uy/informacion/tendra-mas-potestades-negar-informacion-publica.html// IFEX (2013, 11 de septiembre). "Modificaciones al acceso a la información en Uruguay significarían un retroceso". Disponible en: http://www.ifex.org/uruguay/2013/09/11/es/

237 Ley Nº 18.323 – Ley de Servicio de Radiodifusión Comunitaria. Publicada D.O. 9 ene/008 - Nº 2740. Disponible en: http://200.40.229.134/leyes/AccesoTextoLey.asp?Ley=18232

Interior CS6.indd 198 08/12/2013 18:39:39

previas y arbitrarias de potencia o cobertura de las emisoras comunitarias como los casos de Chile y Brasil, expresamente señala que "*en ningún caso se entenderá que el servicio de radiodifusión comunitaria implica necesariamente un servicio de cobertura geográfica restringida. Dicha área estará definida por su finalidad pública y social y (...) dependerá de la disponibilidad y planes de uso del espectro y la propuesta comunicacional de la emisora*".

Los medios comunitarios tendrán derecho a contar con recursos económicos para "asegurar su sustentabilidad económica, independencia y desarrollo" a cuyos efectos "podrán obtener recursos, entre otras fuentes, de donaciones, aportes solidarios, auspicios, patrocinios y publicidad" (artículo 10).

AMARC-Uruguay y otras organizaciones internacionales de libertad de expresión como Reporteros sin Fronteras han destacado esta ley como un referente para la región. "*La nueva legislación uruguaya sobre radios y televisiones comunitarias debería inspirar al continente americano*" dijo RSF en un comunicado firmado por Benoît Hervieu[238].

2008: Se aprueban Decretos 208/108 y 374/008, sobre procedimientos y criterios para el otorgamiento de concesiones para radiodifusión comunitaria y comercial

El Poder Ejecutivo emitió dos decretos, uno referido a radiodifusión comunitaria del 14 de abril de 2008[239], y otro del 4 de agosto de 2008, que crea nuevos procedimientos y criterios para el otorgamiento de concesiones para la radiodifusión comercial[240].

Estas nuevas normas crean organismos de participación ciudadana y académica para opinar en los procesos de asignación de frecuencias así como para fiscalizar el accionar del gobierno en esta área. Para radio y televisión comunitaria se creó el Consejo Honorario Asesor de Radiodifusión Comunitaria, y para los medios comerciales, el Consejo Honorario Asesor Independiente, que incluye representación de los gremios empresariales. En ambos casos, se realizan consultas y audiencias públicas, las primeras a través de Internet y las últimas en asambleas en las localidades.

Decreto 208/108.- Artículo 1 y 4:

> **ARTÍCULO 1:** "El Consejo Honorario Asesor de Radiodifusión Comunitaria creado por el artículo 15 de la Ley Nº 18.232, de 22 de diciembre de 2007, estará integrado por: un (1) representante del Ministerio de Industrias, Energía y Minería, que la presidirá; un (1) representante por el Ministerio de Educación y Cultura; un (1) representante no Legislador designado por la Asamblea general; dos (2) representantes por los medios de radiodifusión comunitarios; un (1) representante por la Universidad de la República; un (1) representante por las universidades privadas que posean las carreras de Comunicación, el cual rotará en forma anual; y dos (2) representantes por las organizaciones no gubernamentales que tengan como finalidad el estudio, promoción y defensa de la libertad de expresión".

238 RSF (2007, 15 de noviembre). "Reporteros Sin Fronteras se felicita de que el senado haya aprobado el proyecto de ley de medios de comunicación comunitarios". Disponible en: http://es.rsf.org/uruguay-reporteros-sin-fronteras-se-15-11-2007,22491.html

239 Decreto 208/008. 14 de abril de 2008. Integración del Consejo Honorario asesor de radiodifusión comunitaria. Disponible en: http://www.ursec.gub.uy/scripts/locallib/imagenes/DECRETO%20208_008%2014042008.pdf

240 Decreto 374/008. 4 de agosto de 2008. Se actualiza los aspectos relativos al otorgamiento del uso de frecuencia para radiodifusión comercial. Disponible en: http://www.ursec.gub.uy/scripts/locallib/imagenes/DECRETO%20374_008%20MODIFICA%20%20DEC%20734_978.pdf

Interior CS6.indd 199 08/12/2013 18:39:39

ARTÍCULO 4: "El Consejo Honorario Asesor de Radiodifusión comunitaria dictará su propio reglamento de funcionamiento, debiendo considerar que el quórum mínimo para funcionar no será inferior a cinco miembros; que en ausencia del representante del Ministerio de Industria, Energía y Minería, la presidencia será ejercida por el del Ministerio de Educación y Cultura (...)".

Decreto Nº 374/008.- Artículo 1:

"En el caso de que existan frecuencias disponible para atribuir al servicio de radiodifusión comercial analógico, la Administración realizará un llamado a interesados, abierto a todos los ciudadanos de la República, el cual deberá ser publicado por lo menos en dos periodos de circulación nacional y al menos uno de circulación local, así como en la página web de la Unidad Reguladora de Servicios de Comunicaciones (URSEC)".

Como resultado de estas nuevas normas para el 2008, mediante Resoluciones del Ministerio de Industria, Energía y Minas: 885/008[241] y 888/08[242], se otorgaron las treinta y ocho (38) primeras concesiones para radiodifusión comunitaria (ver cuadros 1 y 2)

Radios Comunitarios Autorizadas Según R 888/008

Titularidad/ Sociedad Civil	Departamento	Localidad/ Barrio	Coordenadas
Cardozo, Pablo y otros	Canelones	El Pinar	34º 47' 33" / 55º 55' 27"
Vega Fernando y otros	Canelones	Las Piedras	34º 43' 40" / 56º 12' 38"
Pelaez, Carlos y otros	Maldonado	Maldonado	34º 53' 56" / 54º 57' 31"
Ramos José y otros	Montevideo	Unión	34º 52' 23" / 56º 08' 10"
Cancela Guillermo y otros	Montevideo	Sayago	34º 50' / 56º 12'
Mertinez Bethel y otros	Montevideo	Colón	34º 47' / 56º 15'
Rodriguez Adela y otros	Montevideo	Colón	34º 48' 36" / 56º 11' 60"
Melgar Nicolas y otros	Montevideo	Peñarol	34º 49' 34" / 56º 12' 14"
Gonzales Carlos Yamandu y otros	Montevideo	Prado	34º 50' 05" / 56º 15' 33"
Espillar Eduardo y otros	Paysandu	Paysandu	32º 18' 12" / 58º 04' 35"
Ferreira Yony y otros	Rivera	Masoller	31º 05' 18" / 56º 00' 18"
Lopez Martinez, Fernando y otros	Rocha	Valizas	34º 20' 05" / 53º 47' 37"
Fernandez Alves Heber y otros	Tacuarembó	Tacuarembo	31º 43' 58" / 55º 58' 16"
Pereira Justo y otros	Durazno	Villa del Carmen	33º 14' 24" / 56º 00' 30"
Gutierrez Eduardo y otros	Canelones	Montes	34º 29' 35" / 55º 33' 36"

241 Resolución 885/008, Ministerio de Industria, Energía y Minería. 24 de octubre de 2008. Regularización de la prestación de servicio de radiodifusión comunitaria de las asociaciones civiles constituidas o en trámite de formación.

242 Resolución 888/008, Ministerio de Industria, Energía y Minería. 24 de octubre de 2008. Regularización de la prestación de servicio de radiodifusión comunitaria de los grupos de personas organizadas sin fines de lucro.

Interior CS6.indd 200 08/12/2013 18:39:39

Radios comunitarios autorizadas según R 885/008

Titularidad/ Sociedad Civil	Departamento	Localidad/ Barrio	Coordenadas
Asociación Civil por un Horizonte Mejor	Artigas	Artigas	30º 24' 10" / 56º 28' 16"
Asociación Cultural de Toledo	Canelones	Toledo	34º 43' 29" / 56º 05' 20"
Asociación Civil La Caverna	Canelones	Salinas	34º 45' 40" / 55º 48' 39"
Asociación Compromiso Comunitario	Canelones	Pando	34º 43' 29" / 55º 57' 35"
Centro de Difusión Comunitaria Vida Plena	Canelones	Pando	34º 43' 28" / 55º 57' 26"
Asociación Civil Grupo de Amigos del Barrio Herten	Canelones	Las Piedras	34º 43' 23" / 56º 13' 46"
Asociación Civil Colectivo Espika	Canelones	Santa Lucia	34º 26' 59" / 56º 23' 52"
Asociación Civil Adeom de Florida	Florida	Florida	34º 05' 48" / 56º 12' 22"
Asociación Civil La Torre	Florida	Fray Marcos	34º 11' 39" / 55º 44' 16"
Asociación Civil El Pozo	Maldonado	San Carlos	34º 47' 00" / 54º 54' 00"
Asociación Civil Raices	Maldonado	Maldonado	34º 53' 00" / 54º 57' 00"
Liga Montevideo Norte de Deporte	Montevideo	Las Acacias	34º 50' 37" / 56º 10' 11"
Asociación Civil La Cotorra	Montevideo	Cerro	34º 52' 31" / 56º 15' 12"
Asociación Civil Radio Vilarde Voz	Montevideo	Aguda	34º 52' 46" / 56º 11' 16"
Colectivo Cultural Alternativa	Montevideo	Nuevo Paris	34º 50' 38" / 56º 13' 43"
Centro Social El Galpón de Corrales	Montevideo	Villa Española	34º 51' 38" / 56º 08' 30"
Asociación Civil El Tejano	Montevideo	La Teja	34º 51' 58" / 56º 14' 08"
Asociación Civil Horizonte	Paysandu	Paysandu	32º 19' 19" / 58º 04' 47"
Complejo Havitacional Tres Cruces	Rivera	Rivera	30º 54' 50" / 55º 32' 03"
Sociedad Fomento Rural Comunidad de Cerro Pelado	Rivera	Cerro Pelado	31º 28' / 55º 09' 24"
Asociación Civil Impactos	Salto	Salto	31º 23' 12" / 57º 57' 08"
Asociación Civil Timbó	San José	San José	34º 20' 03" / 56º 42' 09"
Asociación Civil Radio de la Gente, FM 95.9	Tacuarembo	Tacuarembo	31º 43' 44" / 55º 58' 27"

2008: APRUEBAN LEY DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA Nº 18381[243]

El 17 de octubre de 2008, el Parlamento de Uruguay aprobó la Ley de Derecho de Acceso a la Información Pública[244], en el intento de adecuar su legislación a los estándares en materia de libertad de expresión. Esta norma se complementa con la Ley Nacional de Archivos[245] y la Ley de Servicio de Radiodifusión Comunitaria, ambas aprobadas en diciembre de 2007.

243 Ley 18.381: Ley Derecho de Acceso a la Información Pública. Publicado el 17 de octubre de 2008. Disponible en: http://www.parlamento.gub.uy/leyes/AccesoTextoLey.asp?Ley=18381&Anchor=

244 La ley fue promovida por el Grupo Archivos y Acceso a la Información Pública, coalición de organizaciones sociales integrada por Asociación de la Prensa del Uruguay, el Servicio Paz y Justicia, la Asociación Mundial de Radios Comunitarias, Transparencia Uruguay, el Instituto de Estudios Legales y Sociales del Uruguay, Escuela de Bibliotecología de la Universidad de la República, Amnistía Internacional capítulo Uruguay, Grupo Medios y Sociedad, Archiveros Sin Fronteras, Asociación Uruguaya de Archivólogos y Acción Ciudadana por los Derechos Civiles.

245 Ley 18.220: Ley Nacional de Archivos. Publicada el 5 de diciembre de 2007. Disponible en: http://www.presidencia.gub.uy/_web/leyes/2007/12/EC789_19%2010%202007_00001.PDF.

Interior CS6.indd 201 08/12/2013 18:39:40

ALCANCES DE LA LEY:

En su capítulo séptimo, la Ley establece un plazo de un año, a partir de la publicación de la Ley, para que los organismos implementen los sitios web, así como para la elaboración de la lista de información clasificada como reservada a la fecha. El resto de la información se norma "*deberá desclasificarse en un plazo de seis meses*". Otras disposiciones al respecto señalan que:

a) Los organismos públicos comprendidos en la Ley dispondrán de un plazo de dos años para adecuar sus registros.
b) Todos los organismos deberán presentar ante el órgano de control un informe anual sobre el cumplimiento del derecho de acceso a la información pública. El mismo contendrá datos relativos al cumplimiento de las obligaciones correspondiente al periodo anterior, detalle de las solicitudes de acceso a la información y tramite dado, además, deberán efectuar un informe semestral que incluya la lista de información reservada.

Las excepciones a esta Ley incluyen los casos en los cuales la información es definida por la Ley como secreta, de carácter reservado o confidencial. Aunque no se podrá invocar ninguno de estos aspectos para casos que tengan vinculación con violaciones a derechos humanos

Las personas interesadas en acceder a la información pública deberán realizar una solicitud por escrito ante el titular del organismo. Por su parte, este está obligado a responder dentro de un plazo máximo de 20 días hábiles, en el cual permitirá o negará el acceso a la información, o contestará la consulta, acto que deberá emanar de su jerarca máximo.

En su capítulo cuarto, la Ley crea la Unidad de Acceso a la Información Pública, órgano desconcentrado de la Agencia para el Desarrollo del Gobierno de Gestión Electrónica y la Sociedad de la Información y del Conocimiento (AGESIC).

Algunos de los cometidos de la Unidad de Acceso a la Información Pública, son asesorar al Poder Ejecutivo en el cumplimiento de la normativa vigente e instrumentos internacionales referidos al acceso a la información pública, controlar el cumplimiento de la Ley, coordinar con autoridades nacionales la implementación de políticas, orientar y asesorar a particulares sobre el derecho, capacitar a los funcionarios que brindan acceso a la información, entre otras.

La Unidad de Acceso a la Información Pública estará dirigida por un Consejo Ejecutivo, integrado por tres miembros. Ellos son: el Director Ejecutivo de AGESIC (Agencia para el Desarrollo del Gobierno de Gestión Electrónica y la Sociedad de la Información y del Conocimiento), a quien acompañarán dos miembros designados por el Poder Ejecutivo. Estas autoridades deberán asegurar independencia de criterio, eficiencia, objetividad e imparcialidad en el desempeño de sus cargos.

La presidencia de la Unidad de Acceso a la Información Pública rotará en forma anual entre los miembros designados por el Poder Ejecutivo, y tendrá a su cargo la representación del órgano y la ejecución de las actividades necesarias para el cumplimiento de sus resoluciones.

La Ley prevé también que el Consejo Ejecutivo de la Unidad de Acceso a la Información Pública será asistido por un Consejo Consultivo, integrado por 5 miembros. Uno de ellos será designado por el Poder

Interior CS6.indd 202 08/12/2013 18:39:40

Legislativo y deberá poseer reconocida trayectoria en derechos humanos, en tanto, los demás integrantes serán representantes, respectivamente, del Poder judicial, del Ministerio Público, del área académica y del sector privado.

Este Consejo sesionará presidido por el Presidente de la Unidad de Acceso a la Información Pública, a convocatoria del mismo o mayoría de sus miembros.

A excepción del Director Ejecutivo de la AGESIC, la permanencia en sus cargos de los miembros del Consejo Ejecutivo y del Consejo Consultivo, será de cuatro años. Si no se cumpliera con el acceso a la información según lo establecido, el caso será competencia de los juzgados letrados de primera instancia.

2008: Cámara de Senadores aprueba Proyecto de Ley que reforma Ley Nº 16099 (Ley de Prensa)

En diciembre de 2008 se aprueba el proyecto de ley que reforma la figura de desacato, elimina el vilipendio de símbolos patrios y despenaliza las expresiones críticas u ofensivas cuando se trate de funcionarios o personas que voluntariamente se expongan al público, y siempre que no se pruebe que el autor incurrió en real malicia[246].

A la letra el Proyecto de Ley dispone en su artículo sexto:

> **Artículo 6-**. Sustituyese el artículo 173 del Código Penal por el siguiente:
>
> "Artículo 173 (Desacato).- Se comete desacato, menoscabando la autoridad de los funcionarios públicos de alguna de las siguientes maneras:
>
> 1) Por medio de ofensas reales ejecutadas en presencia del funcionario o en el lugar en que éste ejerciera sus funciones.
>
> 2) Por medio de la desobediencia abierta al mandato legítimo de un funcionario público menoscabare su autoridad. El delito se castiga con tres a dieciocho meses de prisión. Nadie será castigado por manifestar su discrepancia con el mandato de la autoridad".

El proyecto de ley fue remitido al Parlamento en octubre de 2008 por el Poder Ejecutivo, a través del Ministerio de Educación y Cultura, luego de recoger un borrador elaborado por expertos y representantes de varias organizaciones sociales. El 16 de diciembre, con el voto del Senado, la iniciativa pasó a estudio de la Cámara de Representantes para continuar el trámite parlamentario.

Sobre el proyecto de Ley señaló la Relatoría Especial en su momento, que en esta iniciativa se mantiene el delito de desacato para algunos casos, así como también no exceptúa de responsabilidad en los delitos de difamación e injurias a quienes vulneren la vida privada de la persona; por lo que se le consideró un avance importante pero no determinante.

ALCANCES DEL PROYECTO DE LEY:

El proyecto incorpora tres artículos generales de significativa importancia. En primera instancia declara de interés general en su artículo primero, la promoción de la actividad de los medios de comunicación y de prensa y de los trabajadores de los mismos.

---

246 La iniciativa modifica la Ley 16.099, conocida como Ley de Prensa, y los artículos 138, 173 y 336 del Código Penal. Presidencia del Uruguay. 29 de septiembre de 2008. Proyecto de Ley. Disponible en: http://www.saladeprensa.org/art858.htm

Interior CS6.indd 203 08/12/2013 18:39:41

En el segundo artículo se le da un sentido teleológico común a dos normas previamente consagradas como la del "Día Nacional de la Libertad de Expresión" y la del "Día del Periodista" sumándose la del "Día Nacional de la Libertad de Prensa", lo que serán conmemoraciones en homenaje a todos los periodistas y en particular a los fallecidos en ejercicio de su función.

En el artículo tercero se establecen principios rectores para la interpretación, aplicación e integración de todas las normas que tienen una vinculación con este tema[247]. El objetivo del artículo es orientar al intérprete tanto a nivel judicial como en la administración los especiales criterios con los cuales deben abordarse estos temas, teniendo presente que la libertad de expresión y de prensa constituyen un derecho especialmente protegido.

En el artículo cuarto del proyecto se modifican las reglas establecidas por el artículo 336 del Código Penal sobre responsabilidad y sobre la prueba de la verdad en el caso de los delitos de difamación e injuria. Por un lado, quedan exentas de responsabilidad las afirmaciones que se hagan sobre asuntos de interés público, aunque las mismas refieran a la conducta de funcionarios públicos o de personas que por su oficio estén expuestas al interés público o que se hayan involucrado voluntariamente en asuntos de interés público. Según este artículo, la *prueba de la verdad*, y aún de la verosimilitud de los hechos o calidades atribuidas serán en principio admisible, aún cuando el afectado no sea funcionario público. El límite estará establecido por la existencia o no de interés público en la divulgación de los hechos u opiniones y en la existencia o no de la llamada "real malicia" en la difusión de los mismos. Es ilustrativa, por tanto, la definición que del término doctrinario y jurisprudencial "real malicia" realiza el artículo en cuestión, ya que sitúa sus alcances en la voluntad de agraviar o de vulnerar la vida privada de una persona.

El artículo 5º del proyecto elimina la figura del atentado contra el honor de un jefe de Estado extranjero, prevista hasta ahora por el artículo 138 del Código Penal. La lógica de la disposición consiste en la voluntad de asegurar la libre expresión y análisis en materia de política internacional, que podrían verse y se han visto limitados por acciones penales promovidas por jefes de Estado extranjeros con el fin de impedir críticas o denuncias legítimas contra su proceder.

En materia de desacato, el artículo sexto del proyecto limita la figura a la comisión de "ofensas reales" y a la "desobediencia abierta" al mandato del funcionario público, y aún esto cuando implique menoscabo de la autoridad del funcionario.

Los artículos séptimo y octavo del proyecto ajustan el régimen jurídico en materia de responsabilidad por la comisión de delitos de comunicación. Por un lado, se elimina como agravante de los delitos de difamación o injuria la prevista en el artículo 26 de la Ley 16.099, consistente en cometerlos a través de un medio de comunicación. Por otro, se modifica el tipo y la pena del delito previsto en el literal "A" del artículo 19 de dicha Ley, el que se configurará por el hecho de difundir a sabiendas noticias falsas para cometer o provocar la comisión de otros delitos, y se castigará con la pena del delito que se haya querido cometer o promover, abatida de un tercio a la mitad.

247 Hasta ese momento, la interpretación estaba simplemente librada a la aplicación de las normas de interpretación del Código Civil o del Código Penal, haciéndose imposible la incorporación de los antecedentes existentes en el sistema interamericano de protección a los derechos humanos tanto en la Comisión Interamericana como en la Corte Interamericana de Derechos Humanos. MINISTERIO DE EDUCACIÓN Y CULTURA (2008). Carta dirigida al Ministro de Educación y Cultura, Rodolfo Nin Novoa.

Interior CS6.indd 204 08/12/2013 18:39:41

El artículo noveno del proyecto confirma la vigencia del derecho de respuesta como garantía de los ciudadanos frente al poder de los medios de comunicación. No obstante, establece que la publicación voluntaria de la respuesta, en condiciones de destaque similar a las que tuvo la noticia a la que se responde, hará preceptiva la clausura del procedimiento judicial. Asimismo, el compromiso de publicarla aparejará la suspensión del proceso por un tiempo prudencial, a criterio del Juez, para posibilitar la publicación o difusión y la posterior clausura del proceso. Se apunta con esta reforma a impedir el uso abusivo del derecho de respuesta, sin quitarle por eso su carácter de importante garantía democrática.

El artículo décimo del proyecto elimina la figura de la "Falta de respeto a la bandera o emblemas nacionales", prevista por el inciso K del artículo 6º del Decreto-Ley 10.279, por entender que el mismo puede ser contradictorio con ciertas formas de libertad de expresión.

2009: Aprueban Ley Nº 18515[248], Ley de Medios de Comunicación, que modifica varias disposiciones de la "Ley de Prensa"

En junio de 2009, la Asamblea General del Poder Legislativo aprobó la Ley Nº 18.515, que adoptó importantes reformas al Código Penal y a la Ley de Prensa. Esta Ley recoge todas las disposiciones señaladas en el Proyecto de Ley del 2008.

El nuevo marco normativo elimina las sanciones por la divulgación de información u opiniones sobre funcionarios estatales y asuntos de interés público, salvo cuando la persona presuntamente afectada logre demostrar la existencia de "real malicia".

Asimismo, esta legislación, aunque no deroga todas las formas de desacato, reduce sustancialmente sus hipótesis de aplicación y dispone de manera expresa que nadie será castigado por discrepar o cuestionar a la autoridad.

La Ley No. 18515 deroga también las sanciones por la ofensa o el vilipendio de símbolos patrios o por atentar contra el honor de autoridades extranjeras. Finalmente, la reforma agrega que los tratados de derechos humanos constituyen los principios rectores para la interpretación, aplicación e integración de las normas civiles, procesales y penales sobre libertad de expresión, reconociendo además la relevancia de las decisiones y recomendaciones de la Corte Interamericana y la CIDH en la materia.

> La Relatoría Especial muestra su profunda satisfacción por las recientes decisiones adoptadas por el Supremo Tribunal Federal de Brasil. Por una parte, felicita la decisión del 30 de abril de 2009, que elimina la Ley de Prensa de 1967 (Ley Nº 5250/67). Esta ley imponía duras penas por los delitos de difamación e injurias, y permitía la censura previa, entre otras medidas restrictivas del ejercicio de la libertad de expresión[249].

248 Ley Nº 18.515 – Ley de Medios de Comunicación. Publicada D.O. 15 jul/009 - Nº 27772. Disponible en: http://www.parlamento.gub.uy/leyes/AccesoTextoLey.asp?Ley=18515&Anchor

249 OEA - RELATORÍA ESPECIAL LA LIBERTAD DE EXPRESIÓN (2009, 22de junio). Comunicado de prensa Nº R39/09. "Relatoría Especial expresa satisfacción por las recientes reformas legislativas adoptadas en Uruguay y en Quebec-Canadá, y por las decisiones de los más altos tribunales de Brasil y de México en materia de libertad de expresión". Disponible en: http://www.cidh.oas.org/relatoria/showarticle.asp?artID=750&lID=2

Interior CS6.indd 205 08/12/2013 18:39:41

2009: Grupo Medios y Sociedad (GMS) presentan al Parlamento Proyecto de Ley sobre regulación de publicidad oficial[250]

El proyecto de ley fue iniciativa del Grupo Medios y Sociedad bajo la coordinación de Gustavo Gómez y Edison Lanza, a partir de los estudios realizados por el GMS sobre la asignación de publicidad oficial de los últimos años[251] y luego de realizar una consulta pública donde participaron actores públicos, empresariales y sociales

La propuesta establece criterios objetivos para distribuir publicidad oficial de una manera que no sea arbitraria ni discriminatoria, dando así cumplimiento a los deberes del Estado en materia de libertad de expresión. Incluye una definición jurídica de publicidad oficial; la obligación de realizar procedimientos competitivos para asignar campañas publicitarias; contempla a los medios en desarrollo o de alcance local; regula la adjudicación de diferentes categorías: campañas, publicidad obligatoria y publicidad de emergencia, etcétera.

También se crea una Unidad de Aplicación de la ley, con competencia para contratar estudios, encuestas y/o lectorías, que permitan al ordenador del gasto conocer el mercado de medios. Esto incentiva la transparencia en esos mercados y a los organismos les permite trabajar bajo criterios de retorno y eficiencia en la inversión publicitaria. Esta Unidad también tendrá competencia para controlar y aplicar sanciones a los jerarcas que no cumplan con todos los requisitos que establecerá la ley.

La normativa propuesta alcanza a todos los organismos estatales, para estatales y sociedades con participación estatal, así como a la administración departamental. Incluye además un capítulo de transparencia activa, a los efectos de que los organismos estatales publiquen en forma permanente en sus respectivas páginas web el gasto de publicidad, discriminando por campaña y medio adjudicatario.

La propuesta fue presentada en septiembre de 2009 ante la Comisión de Constitución, Códigos, Legislación General y Administración de la Cámara de Diputados de Uruguay. Aunque varios legisladores firmaron en 2009 la iniciativa para habilitar el trámite parlamentario, el proyecto no fue abordado en la Comisión de Empresas Públicas de Diputados debido a que ingresó sobre el final de la legislatura anterior.

Cabe resaltar que en 2010, el Proyecto de Ley fue aprobado por el Poder Ejecutivo, quien anunció "que enviarían el proyecto al Parlamento, con la firma del Consejo de Ministros"[252]. Lo que señala una muestra de voluntad política del gobierno actual para aprobar la Ley.

ALCANCES DE LA LEY:

El proyecto establece la creación de un "*órgano desconcentrado del Tribunal de Cuentas de la República, la Unidad de Asesoramiento para la Asignación de Publicidad Oficial (UAPO), organismo que será dotado de la más amplia autonomía técnica […]".*

250 GÓMEZ, Gustavo (y) LANZA, Edison (2009). "Anteproyecto de ley sobre regulación de la asignación de publicidad oficial". Grupo Medios y Sociedad, julio del 2009. Disponible en: http://flip.org.co/resources/documents/af2e64fcc6b3cd5516d591c60f73afd7.pdf

251 El Grupo Medios y Sociedad (GMS), desarrolló desde el año 2007 un proyecto destinado a detectar las debilidades del sistema de asignación de publicidad oficial y, posteriormente, expuso la problemática con la participación de todos los actores nacionales involucrados en el tema, así como expertos internacionales. Luego de varios encuentros todos los actores acordaron en la necesidad de aprobar una legislación específica que regule la distribución de publicidad oficial y que establezca criterios claros, objetivos, profesionales y transparentes para la asignación publicitaria.

252 GRUPO MEDIOS Y SOCIEDAD (2010, 8 de julio). Comunicado de Prensa. "Poder Ejecutivo retoma iniciativa de GMS". Disponible en: http://www.leete.com.uy/

Interior CS6.indd 206 08/12/2013 18:39:41

Asimismo, el inciso B del artículo 4 del proyecto establece que, *"[q]ueda prohibido el uso discriminatorio de publicidad oficial con el objetivo de presionar y castigar o premiar y privilegiar a los comunicadores sociales y a los medios de comunicación en función de sus líneas informativas por atentar contra la libertad de expresión". El inciso C del mismo artículo señala que, "[q]ueda prohibida la utilización de publicidad oficial como subsidios encubiertos que beneficien, directa o indirectamente, a los medios de comunicación*".

2010: Mediante Decreto Nº 232/010 aprueban Reglamento de la Ley de Acceso a la Información Pública

El Poder Ejecutivo emitió el 2 de agosto el reglamento de la Ley de Derecho de Acceso a la Información Pública, que permite la aplicación de la norma y la ejecución de los procedimientos establecidos en ella[253].

> Art. 10.- Objeto. El presente Decreto regula la aplicación de las normas y la ejecución de los procedimientos establecidos por la Ley N° 18.381, de 17 de octubre de 2008, de Derecho de Acceso a la Información Pública.

Mediante este decreto el gobierno se ha comprometido a adoptar mecanismos importantes de aplicación de la legislación dado que a dos años de la entrada en vigencia de la Ley aún se reporta un elevado incumplimiento de las obligaciones de transparencia que la misma impone.

Un informe del CAINFO (2010) encontró que de 66 instituciones evaluadas durante 2010, el 61% se encuentra en los niveles medio y bajo de observancia de la legislación, es decir que cumplen con menos del 60% de lo establecido[254].

> En conclusión, existe una carencia sustancial en la política pública de transparencia activa que debería focalizarse en lograr que todos los organismos lleguen al mínimo legal de información disponible según la ley. Con una mirada proactiva de este fenómeno indica que hay 28 organismos de la administración estatal con una situación de cumplimiento de entre el 61% y 80%, es decir; entre 3 y 5 aspectos que deben incluirse para no incumplir una ley vigente.

2011: Se inicia proceso de censo y regularización de radios comunitarias

El estado de Uruguay a partir del proceso de censo y regularización de radios comunitarias, habría permitido autorizar el funcionamiento de 54 emisoras desde 2010.

Según la información recogida, una nueva regularización de radios aprobada el 23 de marzo de 2011 reconoce el carácter comunitario de las emisoras y les permite utilizar una onda en frecuencia modulada por un plazo de diez años. Además, el Estado habría hecho un nuevo llamado para que proyectos comunales que aspiran la asignación de una frecuencia presenten la documentación necesaria. Para ser considerada como comunitaria, de acuerdo con la legislación uruguaya, una emisora debe ser de propiedad colectiva, y tener una finalidad social y no de lucro[255].

---

253 PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA ORIENTAL DEL URUGUAY (2010, 2 de agosto). "Decreto que regula la aplicación de las normas y la ejecución de los procedimientos establecidos por la ley No. 18.381 del 17 de octubre de 2008". Disponible en: http://www.cainfo.org.uy/images/Documentos/Legislacion/decreto_reglamentario_leyuy.pdf

254 CENTRO DE ARCHIVOS Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA - CAINFO (2010). "Índice de Transparencia Activa en Línea. El Estado uruguayo y la provisión de información pública a través de la web". Montevideo, CAINFO; pp. 4 y 34.

255 PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA ORIENTAL DEL URUGUAY (2011, 8 de abril). "Comunicación de DINATEL: Culmina censo de radios comunitarias y se abre nuevo llamado". Disponible en: http://archivo.presidencia.gub.uy/sci/noticias/2011/04/2011040803.htm

Interior CS6.indd 207 08/12/2013 18:39:42

RESULTADOS DEL CENSO DE RADIOS COMUNITARIAS:

- Tras la culminación del análisis de las solicitudes presentadas en el censo 2008 de radios comunitarias, el mes de abril, se aprobaron las licencias de radios comunitarias de los departamentos de Cerro Largo, Lavalleja y Treinta y Tres: dos (2) emisoras en Cerro Largo (Río Branco y Aceguá); dos (2) en Lavalleja (Minas y José Pedro Varela) y una (1) en Treinta y Tres (Santa Clara del Olimar).
- Se lograron regularizar unas cien radios comunitarias en todo el país: 92 en total.

2012: Se anuncia elaboración de decreto destinado a regular asignación de publicidad oficial

El gobierno en 2012 anunció la elaboración de un decreto en el cual se establecerían criterios para la distribución de la Publicidad Oficial.

La iniciativa contó con el apoyo de muchas organizaciones como: la Organización de la Prensa del Interior (OPI), la Asociación de Radios del Interior (RAMI) y Red Oro, ya que constata y regula la diferencia existente en cuanto a la distribución de publicidad oficial entre medios de Montevideo con respecto al interior.

Alcances de la norma:

- Según informó el Grupo Medios y Sociedad en Uruguay, el texto a estudio cumple con los estándares internacionales de libertad de expresión y pluralismo.
- De aprobarse, Uruguay sería el primer país de la región en adoptar una norma nacional que asigne de manera justa y objetiva la pauta oficial.
- Actualmente el 95 % de la pauta oficial va a Montevideo y el interior del país recibe apenas el 3 %.
- Con el decreto se destinaría al menos un 30 % de los rubros a los medios del interior.
- De acuerdo al borrador del decreto se apoyará la creación de un fondo para la realización de mediciones de audiencia y tiraje de medios.

La Organización de la Prensa del Interior (OPI) respaldó la decisión del Ejecutivo y señaló que "concentrar las pautas en empresas radicadas en Montevideo es injusto e ineficiente". Por su parte, Red Oro, en representación de sus 54 emisoras afiliadas, consideró que la distribución actual de publicidad oficial en el interior de Uruguay es inconveniente. A su vez, dicha organización calificó de acertado que se valore la producción local y regional, y que se generen fuentes laborales de importancia para todas las ciudades.

Según lo informado, el proyecto de decreto se encontraría actualmente en estudio, y de ser aprobado, convertiría al país en el primero de la región en adoptar una norma nacional para la asignación de la pauta oficial[256].

2012: Se aprueba decreto que regula televisión digital

El Poder Ejecutivo firmó el decreto[257] por el que se regula la emisión de la Televisión Digital en Uruguay. Según lo establecido, ésta será abierta y gratuita para todo el país, y tendrá canales públicos, privados y comunitarios.

256 SOCIEDAD URUGUAYA (2012, 3 de diciembre). "Decreto que regulará la asignación de publicidad oficial recibe respaldo de las gremiales de medios del interior". Disponible en: http://www.sociedaduruguaya.org/2012/12/decreto-que-regulara-la-asignacion-de-publicidad-oficial-recibe-respaldo-de-las-gremiales-de-medios-del-interior.html;

257 Decreto IE/585. Ministerio de Industria y Energía y Minas. Montevideo, 11 de mayo del 2012. Disponible en: http://archivo.presidencia.gub.uy/sci/decretos/2012/05/miem_585.pdf

Interior CS6.indd 208 08/12/2013 18:39:42

El decreto estipula que siete de los canales estarán reservados para medios comunitarios. Asimismo, el plazo de las autorizaciones será de 15 años, con opción de renovación[258].

En cada uno de esos espacios se harán llamados públicos a los interesados para la asignación de canales de radiofrecuencia necesarios para la transmisión y las autorizaciones para comenzar a emitir.

Luego de los primeros 60 días de promulgado el decreto, la URSEC (Unidad Reguladora de Servicios de Comunicaciones) lanzará el llamado para la asignación de canales digitales abiertos en Montevideo y el área metropolitana. Después se harán los llamados para el interior del país.

Según explicó el director de Telecomunicación del MIEM (Ministerio de Industria, Energía y Minería), Sergio De Cola, los actuales titulares de televisión abierta tienen la posibilidad de continuar sus emisiones en formato digital y también se abrirá la posibilidad para la presentación de nuevas propuestas en este formato.

De Cola señaló que este nuevo decreto sobre televisión digital marca un cambio de importancia parecido al que ocurrió con el comienzo de la televisión a color en Uruguay: "Estamos hablando de hitos que ocurren en pocas ocasiones en la historia de las comunicaciones de un país".

Entre los cambios que permitirá la televisión digital, se destacan: los nuevos formatos, la mejor calidad de imagen y audio, además de la incorporación de contenidos interactivos, con lo cual el televidente pasa de ser de un objeto pasivo a interactuar con la televisión.

Los canales irán desde el 21 al 41 y el plazo de las nuevas autorizaciones será de 15 años. Según informa el portal 180, en el área metropolitana de Montevideo se reservarán seis canales públicos, entre los cuales uno será para TNU y otro para difusión de canales públicos regionales. Habrá además siete canales privados, uno de ellos como "señal espejo" del 4, 10 y 12. Y los otros siete canales serán comunitarios sin fines de lucro.

C) Conclusiones

a) No hay una política oficial de presiones a los periodistas, más allá de incidentes aislados. A diferencia del panorama sobre Libertad de Expresión en la región de América Latina, Uruguay se destaca por ser un país en donde se respeta la libertad de expresión, y donde los ataques a la prensa son hechos aislados a la estructura política y social del Estado.

b) Con todas las reformas que Uruguay ha aprobado en estos últimos seis años (Ley de Radiodifusión Comunitaria, Ley de Acceso a la Información Pública, Ley Nacional de Archivos, la Ley de Datos Personales y la Despenalización de los Delitos de Comunicación), cierran el ciclo de reformas legales más trascendente en materia de libertades civiles.

c) La situación para la radiodifusión comunitaria es de las más alentadoras en toda la región puesto que se han efectuado políticas efectivas que han logrado la regularización de muchos medios comunitarios. Además como ya lo han señalado organizaciones como AMARC, el Proyecto de Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual auspicia un panorama más alentador.

258 Ministerio de Industria, Energía y Minería. 11 de mayo de 2012. Decreto que regula la TV Digital. Disponible en: http://archivo.presidencia.gub.uy/sci/decretos/2012/05/miem_585.pdf; 180. 12 de mayo de 2012. Así será la TV digital uruguaya. Disponible en: http://www.180.com.uy/articulo/26133_Asi-sera-la-TV-digital-uruguaya

Interior CS6.indd 209 08/12/2013 18:39:42

2.3.7 Consideraciones finales

Hace dos décadas, en medio del debate para el establecimiento de un nuevo orden mundial de la información y la comunicación, la Comisión McBride de la UNESCO publicó su célebre documento *Un Solo Mundo, Voces Múltiples* (1980). Los extraordinarios cambios tecnológicos y políticos que han ocurrido desde entonces han asegurado que en la actualidad la idea de *un solo mundo* sea una creciente característica de nuestra realidad. Pero el deseo de que ese mundo escucharía *voces múltiples* sigue siendo un sueño distante.

Paradójicamente, nunca en la historia han habido tantas personas con la capacidad de crear y diseminar sus propios mensajes como hoy. Muchísimos individuos crean hoy sus propias páginas Web; envían correos electrónicos a instituciones y líderes políticos y producen muchos otros contenidos de comunicación a un costo cada vez más bajo. Pero la mayor parte de esta actividad ocurre en los márgenes de las estructuras de poder económico y político de nuestras sociedades. Lo importante es que las voces que se escuchan en los medios de difusión masiva, que establecen las agendas públicas nacionales, que construyen la percepción social de la realidad, que crean las imágenes públicas compartidas por casi todos los ciudadanos, que tienen la capacidad de influir en las decisiones del poder ejecutivo y legislativo de casi cualquier país y que determinan buena parte de los hábitos de consumo de la población son muy reducidas. Es decir, las voces que realmente cuentan para la construcción del poder político y económico y que determinan los parámetros esenciales de las posibilidades de desarrollo democrático son pocas y cada vez más homogéneas.

Los medios de comunicación que pueden dar voz a todos los sectores de la sociedad, que pueden mantener un equilibrio entre las diversas fuerzas sociales y que pueden sostener el desarrollo democrático son los mismos medios que pueden ser usados para la dominación. Por ello, una pregunta central sobre la relación entre comunicación y democracia es el grado hasta el cual los sistemas de comunicación optan por la vocación democrática o caen en la tentación de la dominación. Una medida del desarrollo democrático de un país sería el punto que éste ocupa en una escala de centralización de los medios de comunicación. En un extremo, esta escala reflejaría un alto nivel de centralización, homogeneización, dominación y control. En el extremo opuesto se encontraría un alto grado de descentralización, heterogeneización, pluralismo y participación. Si bien es cierto que esta escala indicaría notable progreso internacional desde 1989, reflejado por los muchos países que se han alejado del extremo totalitario –por ejemplo, al estilo soviético– también es cierto que otros países han retrocedido del polo pluralista y democrático. El mundo y los sistemas de comunicación de los años posteriores al fin de la Guerra Fría son, simultáneamente, menos totalitarios pero también menos democráticos.

Una razón principal del retroceso democrático ha sido la creciente privatización y comercialización de los medios de comunicación. A su vez, la tendencia reciente en muchos países y, especialmente, la tendencia global ha sido hacia la creciente concentración de medios y de empresas dedicadas a la producción y distribución de contenidos en un grupo relativamente reducido de gigantescas corporaciones multinacionales. Lógicamente, el motor de dichas corporaciones es el lucro. Sus informes financieros trimestrales al consejo de accionistas son mucho más importantes que un informe sobre sus contribuciones al desarrollo democrático.

Interior CS6.indd 210 08/12/2013 18:39:42

De acuerdo con Robert McChesney (1997), uno de los principales estudiosos de la relación entre medios y tecnologías de información y democracia, quienes controlan el poder en las sociedades no democráticas invariablemente dominan también los medios de comunicación y lo hacen con el propósito de legitimar y mantener su poder. Por contraste, en las sociedades democráticas la forma como los medios y sistemas de comunicación son estructurados, controlados y financiados es de importancia política fundamental. El control de los medios y sistemas de comunicación es un elemento integral del poder económico y político.

El mismo McChesney (*op. cit.*) identifica tres condiciones necesarias para el funcionamiento óptimo de una sociedad democrática, las cuales son de especial significación para América Latina. En primer lugar, la democracia es más viable y funciona mejor cuando no existen diferencias marcadas en la riqueza, la distribución del poder económico y la propiedad. Discrepancias substanciales en este sentido cancelan la posibilidad de que los ciudadanos participen en la sociedad como iguales.

Lamentablemente, muchos de los países de América Latina tienen algunos de los más altos índices de desigualdad económica en el mundo *(ver Banco Mundial y Banco Interamericano de Desarrollo)*. En segundo lugar, la democracia funciona mejor cuando existe un sentido de comunidad en la sociedad y la convicción de que el bienestar de cualquier individuo está determinado en buena medida por el sentido de bienestar de toda la comunidad.

Cuando esto ocurre existe una cultura política democrática que sería imposible encontrar si cada quien simplemente persigue su propio interés individual estrechamente definido. En tercer lugar, la democracia requiere la existencia de un sistema efectivo de comunicación política, entendido de manera amplia, que informa e involucra a toda la ciudadanía, atrayendo a toda la población hacia la participación pública. Aun en los países de mayor desarrollo democrático existen imperfecciones en las tres condiciones. Pero los países de América Latina están caracterizados por niveles bastante bajos de cada una de las tres condiciones necesarias para un óptimo desarrollo democrático.

Interior CS6.indd 211 08/12/2013 18:39:43

Interior CS6.indd 212 08/12/2013 18:39:43

CAPÍTULO III:

LEGISLACIÓN Y POLÍTICAS PÚBLICAS SOBRE RADIO Y TV EN AMÉRICA LATINA

3.1 EL DERECHO DE LOS MEDIOS COMUNITARIOS Y LA LIBERTAD DE EXPRESIÓN

La Convención Americana sobre Derecho Humanos (CADH) destablece que el derecho de libertad de pensamiento y de expresión "comprende la libertad de buscar, recibir y difundir información e ideas de toda índole, sin consideración de fronteras, ya sea oralmente, por escrito o en forma impresa o artística, o por cualquier otro procedimiento de su elección".

La libertad de elección del procedimiento para el ejercicio de este derecho ratifica el principio de que "todo medio" está amparado por el artículo 13, dada su condición de soporte tecnológico y continente de los mensajes cursados por quienes informan a quienes son informados. Por ello,

> "La libertad de prensa no se agota en el reconocimiento teórico del derecho a hablar o escribir, sino que comprende, inseparablemente, el derecho a utilizar cualquier medio apropiado para difundir el pensamiento y hacerlo llegar al mayor número de destinatarios (...)"

Asimismo, la Corte Interamericana de Derechos Humanos entiende que:

> "Cuando la Convención proclama que la libertad de pensamiento y expresión comprende el derecho de difundir informaciones e ideas "por cualquier (...) procedimiento", está subrayando que la expresión y la difusión del pensamiento y de la información son indivisibles, de modo que una restricción de las probabilidades de divulgación representa directamente, y en la misma medida, un límite al derecho de expresarse libremente".

En la mayoría de los casos analizados se permite el acceso a la radio y también a la televisión (aunque la tendencia, por defecto, es habar de "radio" comunitaria en forma exclusiva). Sin embargo, no son aceptables en la normativa interamericana e internacional restricciones ilegítimas al uso de todos los procedimientos y medios posibles para ejercer el derecho a la libertad de expresión.

Afirma Gustavo Gómez (2010: 61):

> "Tampoco debería haber restricciones para los medios comunitarios, salvo por razones económicas (imposibilidad de sostener a costos de una estación de televisión), organizativas (para gestionar sustentablemente un medio) o de necesidad de las propias comunidades o grupos sociales, como sería el caso de una comunidad indígena cuyo territorio se extiende por un amplio terreno montañoso, haciendo imprescindible un transmisor que emita la banda AM (amplitud modulada), pero para una pequeña localidad en un valle podría ser suficiente con una FM (frecuencia modulada), pero para una pequeña localidad en un valle podría ser suficiente con una FM (frecuencia modulada) de baja potencia. La única limitación legítima que pueden im-

> poner las autoridades al ejercicio de estos derechos es la disponibilidad técnica y la necesidad de evitar que los distintos operadores se interfieran mutuamente. Tampoco deben existir limitaciones previas ni arbitrarias en la cantidad de frecuencias utilizadas por radios y TV comunitarias aparte de las que las leyes definen con el objetivo de impedir o limitar la concentración de medios".

Por el contrario, en América Latina se ha intentado vincular el propio concepto de radioemisora comunitaria con el uso exclusivo de la banda de FM y algo así ha sucedido en el caso genérico de radioemisora o estación de televisión sin fines de lucro. Estos marcos regulatorios más restrictivos no condicen con el derecho reconocido en el ámbito regional y mundial sobre la universalidad de medios.

Aún así, es necesario destacar que demasiado a menudo los derechos que nadie puede negar en las leyes terminan siendo restringidos en los reglamentos de aplicación de la leyes o en la propia práctica administrativa (especialmente en el caso que los organismos técnicos, sean independientes o no), lo que recorta sus derechos consagrados en la normativa de carácter superior.

Por tanto, para la efectiva concreción de la actividad radial y televisiva comunitaria se requieren, entonces, no solamente una legislación capaz de garantizar el derecho de dar y recibir información y acceso a los medios, sino también reglamentaciones, procedimientos y prácticas que, lejos de ser obstáculos, sean vías idóneas para la materialización del derecho.

En ese sentido, la Relatoría de la OEA para la Libertad de Expresión afirmó que:

> "Para lograr avances en la materia es necesaria una mayor voluntad política por parte de los estados miembros de la OEA a fin de impulsar reformas en sus legislaciones e implementar políticas que garanticen a las sociedades un amplio ejercicio de la libertad de pensamiento y expresión. Las expresiones de buena voluntad de los estados son positivas, pero además deben emprenderse acciones efectivas. El derecho a la libertad de expresión es indispensable en un sistema democrático, y a la vez su ejercicio profundiza y enriquece a la democracia. La relatoría Especial urge a los Estados a maximizar sus esfuerzos a fin de profundizar el respeto a este derecho fundamental y garantizar su ejercicio pleno".

Esto quiere decir que el alcance del derecho a ser titulares de medios de comunicación comunitarios y expresarse libremente a través de estos debe guardar relación con los objetivos y finalidades de las comunidades o grupos sociales que los gestionan, más allá de consideraciones referidas a la forma jurídica u organizativa que adopten, y tampoco se les exigirá determinada forma de asociación preestablecida por el estado para ejercer tales derechos.

En términos de derechos humanos, los referentes más avanzados se sitúan en torno al concepto de universalidad, tanto de los medios como de los sujetos. Sólo la necesaria diferenciación entre sectores para establecer, por ejemplo, procedimientos competitivos que brinden las mismas oportunidades a todos los interesados, justifica las limitaciones a la posible titularidad de estos medios.

La legislación sobre radiodifusión comunitaria debe reconocer, entonces, el derecho de diversos tipos de organizaciones sociales sin fines de lucro a acceder a una frecuencia de radio o televisión[259]. Por estas

259 A través de las estaciones, dichas organizaciones pueden dar expresión a comunidades territoriales o de intereses o estar ubicadas en zonas rurales y urbanas. Sus titulares pueden ser grupos sociales marginales o de pequeñas poblaciones, pero también representantes de amplios sectores sociales urbanos, indígenas o campesinos.

Interior CS6.indd 214 08/12/2013 18:39:43

razones, en ningún caso se entiende que el servicio de radiodifusión comunitaria implique necesariamente un servicio de cobertura geográfica restringida, pues está definido por su finalidad pública y social y no por su alcance de la emisión, que dependerá de las necesidades de la comunidad a la que sirve y representa, así como a la propuesta comunicacional de la emisora y la disponibilidad de radiofrecuencias y las políticas o planes nacionales de gestión del espectro radioeléctrico[260].

Varios países reconocen la titularidad de este servicio (para el caso de estudio, excepto México, todos reconocen expresamente la modalidad de radiodifusión comunitaria y/o sin fines de lucro) tanto a comunidades de base territorial como a comunidades de intereses, y el propio concepto de medios comunitarios se aproxima al concepto más amplio de “medios no comerciales”.

De acuerdo con definiciones basadas en tratados y convenios internacionales de derechos humanos, restringir excesivamente el concepto de comunitario y, por tanto, limitar en la legislación las radios comunitarias al ámbito rural, o establecer un tope para la potencia que podrían utilizar, es una definición arbitraria. Esta interpretación depende de la visión política y de los intereses en juego en determinada situación histórica y, por tanto, debatible, en cambio la universalidad del derecho a la libertad de expresión no lo es.

El concepto de comunidad que sirve de soporte en algunos marcos regulatorios para definir a una emisora comunitaria como algo eminentemente básico y de escala reducida no se corresponde con la propia realidad. Existen en los hechos innumerables organizaciones ciudadanas y comunidades indígenas, por ejemplo que quedarían excluidas del reconocimiento de las normas constitucionales y tratados internacionales.

En ese camino, la investigación ha centrado su análisis en las recomendaciones de AMARC, “Principios para garantizar la diversidad y el pluralismo en la radiodifusión y los servicios de comunicación audiovisual”, y en los “Estándares de libertad de expresión para una radiodifusión libre e incluyente” propuestos por la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión de la OEA.

A continuación el desarrollo de los principios para una radiodifusión diversa y plural que se han tomado como base jurídica del análisis de las legislaciones para cada caso de estudio.

3.1.1 PRINCIPIOS DEL MARCO REGULATORIO

A) Sobre la radiodifusión como una forma de expresión

La radiodifusión y los demás servicios de comunicación audiovisual deben ser entendidos como una de las formas o vías de ejercicio del derecho de libertad de expresión. Ello incluye informaciones e ideas de toda índole, incluidas las demostraciones culturales, ya sea oralmente o en forma impresa o artística, sin consideración de fronteras.

De acuerdo con la Relatoría Especial:

> “La potestad de los Estados de regular la actividad de radiodifusión se explica, entre otras, en esta “obligación de garantizar, proteger y promover el derecho a la libertad de expresión en condiciones de igualdad y

260 “Las radios ciudadanas tienen un enorme potencial para convertirse en espacios y focos de interés para los diferentes agentes locales en diálogo con referentes nacionales y globales. Son espacios para conocer y discutir realidades y que distintos sectores de la población empiecen a tomar frente a estos actitudes de responsabilidad y compromiso, expresados en el lenguaje de sus experiencias”. (EL'GAZI 2010: 375)

Interior CS6.indd 215 08/12/2013 18:39:43

> sin discriminación, así como en el derecho de la sociedad a conocer todo tipo de informaciones e ideas"[261]. De esta manera, la regulación que pueden y deben realizar los Estados en materia de radiodifusión está destinada a crear un marco en el cual sea posible el más amplio, libre e independiente ejercicio de la libertad de expresión por la más diversa cantidad de grupos o personas", de forma tal que se asegure al mismo tiempo que esta facultad no será usada como forma de censura y que se garanticen la diversidad y la pluralidad"

Pero la regulación de radiodifusión debe contemplar algunas consideraciones:

- Sobre materia de limitaciones a la libertad de expresión,

La primera regla general que deben cumplir tanto las reglamentaciones como las restricciones para ser legítimas, según la Convención Americana, es ser compatibles con el principio democrático o, en otras palabras, "incorporar las exigencias justas de una sociedad democrática"[262].

Ahora bien, para analizar esta condición general, la jurisprudencia del sistema ha identificado tres condiciones específicas, que se derivan del artículo 13.2 de la Convención Americana, en lo que se denomina "test tripartito": (1) la limitación debe haber sido definida en forma precisa y clara a través de una ley formal y material; (2) la limitación debe estar orientada al logro de objetivos imperiosos autorizados por la Convención Americana; y (3) la limitación debe ser necesaria en una sociedad democrática para el logro de los fines imperiosos que se buscan; idónea para lograr el objetivo imperioso que pretende lograr; y estrictamente proporcional a la finalidad perseguida. Asimismo, el sistema interamericano ha establecido que los tres requisitos deben cumplirse en simultáneo y que corresponde a la autoridad que impone las limitaciones demostrar que dichas condiciones han sido cumplidas[263].

- Debe estar redactada de manera clara y precisa,

La regulación sobre radiodifusión, en tanto puede implicar una limitación al ejercicio del derecho a la libertad de expresión, debe estar establecida en forma previa y de manera expresa, taxativa, precisa y clara en una ley, tanto en el sentido formal como material[264]. A este respecto es aplicable la definición de la Corte Interamericana en la Opinión Consultiva OC-6/86, según la cual, la expresión "leyes" no significa cualquier norma jurídica, sino aquellos actos normativos generales adoptados por el órgano legislativo constitucionalmente previsto y democráticamente elegido, según los procedimientos establecidos en la Constitución, ceñidos al bien común[265].

Sobre el particular, la CIDH ha sostenido que:

> "Las normas vagas, ambiguas, amplias o abiertas, por su simple existencia, disuaden la emisión de informaciones y opiniones por miedo a sanciones, y pueden llevar a interpretaciones judiciales amplias que restringen indebidamente la libertad de expresión"[266].

261 CIDH. Informe Anual 2008. Volumen II: Informe Anual de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión. Capítulo IV, párr. 230.

262 Corte I.D.H., La Colegiación Obligatoria de Periodistas (arts. 13 y 29 Convención Americana sobre Derechos Humanos). Opinión Consultiva OC-5/85 del 13 de noviembre de 1985. Serie A No. 5, párrs. 31 y 34.

263 CIDH. Informe Anual 2008. Volumen II: Informe Anual de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión. Capítulo III, párr. 184-187.

264 Corte I.D.H., La Colegiación Obligatoria de Periodistas (arts. 13 y 29 Convención Americana sobre Derechos Humanos).

265 Corte I.D.H., La Expresión "Leyes" en el Artículo 30 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos. Opinión Consultiva OC-6/86 del 9 de mayo de 1986. Serie A No. 6, párr. 22.

266 CIDH. Informe Anual 2008. Volumen II: Informe Anual de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión, p. 138.

Interior CS6.indd 216 08/12/2013 18:39:44

- Las restricciones son legítimas si persiguen una finalidad amparada por la Convención Americana,

La jurisprudencia del sistema interamericano ha establecido que las restricciones al ejercicio de un derecho, para ser legítimas, deben perseguir el logro de alguno de los objetivos expresamente previstos en la misma Convención Americana, a saber: la protección de los derechos de los demás, la protección de la seguridad nacional, del orden público o de la salud o moral públicas. Esta advertencia se comprende en el caso de limitaciones a un derecho, pues debe ser evidente el interés público imperativo que justifique la restricción. En la medida en que la regulación sobre radiodifusión establezca alguna restricción al derecho a la libertad de expresión, resultan plenamente aplicables estos estándares[267]. En este punto, es importante señalar que cuando se produce una restricción de la libertad de expresión en nombre de una de las finalidades mencionadas, corresponde al Estado la carga de demostrar que efectivamente existe una amenaza cierta de que se ocasione un daño real que resulte indispensable prevenir a través de la restricción impuesta.

A este respecto, la Relatoría Especial ya ha tenido la oportunidad de indicar que cualquier limitación de la libertad de expresión en nombre de alguna de las finalidades previstas,

> "debe obedecer a causas reales y objetivamente verificables, que planteen una amenaza cierta y creíble de una perturbación potencialmente grave de las condiciones básicas para el funcionamiento de las instituciones democráticas. En consecuencia, no resulta suficiente invocar meras conjeturas sobre eventuales afectaciones del orden, ni circunstancias hipotéticas derivadas de interpretaciones de las autoridades frente a hechos que no planteen claramente un riesgo razonable de disturbios graves ('violencia anárquica'). Una interpretación más amplia o indeterminada abriría un campo inadmisible a la arbitrariedad y restringiría de raíz la libertad de expresión que forma parte integral del orden público protegido por la Convención Americana"[268].

- Su finalidad debe ser garantizar una mayor seguridad para que las personas puedan expresarse con libertad y sin miedo a ser sancionadas o estigmatizadas por ello,

La regulación sobre radiodifusión debería tener como meta asegurar previsibilidad y certeza jurídica a quienes poseen o adquieren una licencia, de forma tal que puedan ejercer su derecho a la expresión con libertad y sin miedo a consecuencias negativas como represalia por la difusión de información. En consecuencia, las normas deben estar diseñadas de manera tal que otorguen garantías suficientes contra posibles actos de arbitrariedad estatal.

Este objetivo dependerá, por ejemplo, de: (1) que las normas que establezcan derechos y obligaciones sean claras y precisas; (2) que se contemplen procedimientos transparentes y respetuosos del debido proceso –que permitan, entre otras cosas, revisar judicialmente las decisiones que se adopten en el ámbito

---

267 La jurisprudencia interamericana ha especificado cuál es la forma adecuada de armonizar el ejercicio de la libertad de expresión con "la protección de los derechos de los demás" y el "orden público", por ejemplo, en aquellos casos en los cuales se analizó la imposición de responsabilidades ulteriores ante afectaciones al derecho a la honra o reputación por el ejercicio del derecho a la libertad de expresión (Corte I.D.H., Caso Kimel Vs. Argentina. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 2 de mayo de 2008 Serie C No. 177). Asimismo, los órganos del sistema han precisado que para justificar limitaciones de la libertad de expresión para la protección de los derechos ajenos, es necesario que éstos "se encuentren claramente lesionados o amenazados, lo cual compete demostrar a la autoridad que impone la limitación; si no hay una lesión clara a un derecho ajeno, las responsabilidades ulteriores resultan innecesarias" (CIDH. Informe Anual 2008. Volumen II: Informe Anual de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión, p. 139).

268 CIDH. Informe Anual 2008. Volumen II: Informe Anual de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión. Capítulo IV, párr. 75.

Interior CS6.indd 217 08/12/2013 18:39:44

administrativo–; (3) que se otorgue el permiso para el uso de la frecuencia por un tiempo suficiente para desarrollar el proyecto comunicativo o para recuperar la inversión y lograr su rentabilidad; (4) que se asegure que mientras se usa la frecuencia no serán exigidos más requerimientos que los establecidos en la ley; y (5) que no se tomarán decisiones que afecten el ejercicio de la libertad de expresión por razón de la línea editorial o informativa. Estas y otras garantías de las que se hablará adelante son esenciales para la existencia de una radiodifusión verdaderamente libre y vigorosa.

B) Diversidad de medios, contenidos y perspectivas

La promoción de la diversidad y el pluralismo debe ser el objetivo primordial de la reglamentación de la radiodifusión y demás servicios de comunicación audiovisual. Esto implica igualdad de género e igualdad de oportunidades para el acceso y participación de todos los sectores de la sociedad en la titularidad y gestión de los servicios de radiodifusión y de comunicación audiovisual, sin que se adopten restricciones directas o indirectas al ejercicio del derecho a la libertad de expresión.

Los diferentes tipos de medios de comunicación (públicos independientes del Poder Ejecutivo, privados con fines de lucro, y comunitarios o privados sin fines de lucro) deben ser reconocidos y deben poder tener acceso, en condiciones de equidad, a todas las plataformas de transmisión disponibles, incluyendo el nuevo dividendo digital. Es decir, se trata de lograr una mayor diversidad en el proceso comunicativo, con lo cual deben darse las condiciones para que pueda existir una verdadera radiodifusión pública independiente del poder político o del órgano ejecutivo, una radio privada comercial o comunitaria libre, vigorosa e independiente.

Así, entonces, podemos estar ciertos en que el máximo intérprete de la Convención Americana sobre Derechos Humanos reconoce la importancia sustantiva del pluralismo y la diversidad. La misma tesitura surge del reconocimiento de la importancia del pluralismo y la diversidad por parte de los Relatores de Libertad de Expresión, que en el año 2001, en su Declaración Conjunta recomendaron que:

> "La promoción de la diversidad debe ser el objetivo primordial de la reglamentación de la radiodifusión; la diversidad implica igualdad de género en la radiodifusión e igualdad de oportunidades para el acceso de todos los segmentos de la sociedad a las ondas de radiodifusión"[269].

Los marcos regulatorios deben explicitar el reconocimiento de tres diferentes sectores o modalidades de radiodifusión y servicios de comunicación audiovisual: público, comercial y social/sin fines de lucro, el cual incluye los medios propiamente comunitarios. Todos ellos deben ser capaces de operar en, y tener acceso equitativo a, todas las plataformas de transmisión disponibles. Las medidas específicas para promover la diversidad pueden incluir reservas adecuadas de frecuencias para diferentes tipos de medios, contar con *must-carry rules* (sobre el deber de transmisión), requerir que tanto las tecnologías de distribución como las de recepción sean complementarias y/o interoperables.

269 Relator Especial de Naciones Unidas para la Libertad de Opinión y Expresión (ONU), Representante de la Organización de Seguridad y Cooperación en Europa para la Libertad de los Medios de Comunicación (OSCE) y Relator Especial para la Libertad de Expresión (OEA); «Mecanismos internacionales para la Promoción de la Libertad de Expresión - Declaración Conjunta Desafíos a la Libertad de Expresión en el Nuevo Siglo», 19 y 20 de noviembre de 2001.

Interior CS6.indd 218 08/12/2013 18:39:44

C) Sobre medidas para promover la diversidad

Este principio plantea que son necesarias medidas efectivas para promover la diversidad de contenidos y perspectivas, el acceso a los medios de radiodifusión y el reconocimiento de diversidad de formas jurídicas de propiedad, finalidad y formas de funcionamiento, incluyendo medidas para prevenir la concentración de medios. Las referencias propositivas para este principio, una vez consagrada la importancia de la defensa del pluralismo y la diversidad, recogen diversas medidas concretas sugeridas todas ellas por estándares internacionales y del derecho comparado. La necesidad de la multiplicación de las instancias de acceso a los medios surge tanto de la jurisprudencia de la Corte Interamericana cuanto de la Declaración de Principios de la CIDH. Lo propio ocurre con los Principios promovidos por la organización *Artículo 19* y proclamados como *Principios de Camdem*, cuanto también por declaraciones y resoluciones del Consejo de Europa sobre la Diversidad y el Pluralismo en los medios de comunicación, ya desde la puesta en conocimiento público del *Libro Verde* en 1992.

Asimismo, la Declaración de la Cumbre Mundial de la Sociedad de la Información (CMSI) realizada en Ginebra en 2003 estableció un Plan de Acción que prevé entre otros aspectos:

> "Apartado 8. Diversidad e identidades culturales, diversidad lingüística y contenido local.
>
> 23. La diversidad cultural y lingüística, al promover el respeto de la identidad cultural, las tradiciones y las religiones, es fundamental para el desarrollo de una sociedad de la información basada en el diálogo entre culturas y en una cooperación regional e internacional.
>
> Es un factor importante del desarrollo sostenible.
>
> a) Definir políticas que alienten el respeto, la conservación, la promoción y el desarrollo de la diversidad cultural y lingüística y del acervo cultural en la sociedad de la información, como queda recogido en los documentos pertinentes adoptados por las Naciones Unidas, incluida la Declaración Universal de la UNESCO sobre la Diversidad Cultural. Esto incluye, entre otras cosas, alentar a los gobiernos a definir políticas culturales que estimulen la producción de contenido cultural, educativo y científico y la creación de un entorno cultural local adaptado al contexto lingüístico y cultural de los usuarios (...)
>
> d) Definir y aplicar políticas que preserven, afirmen, respeten y promuevan la diversidad de la expresión cultural, los conocimientos y las tradiciones indígenas mediante la creación de contenido de información variado y la utilización de diferentes métodos, entre otros, la digitalización del legado educativo, científico y cultural".

D) Reconocimiento de los medios comunitarios

El derecho a la libertad de expresión exige que los Estados no sólo se abstengan de realizar acciones que impiden el ejercicio del derecho, sino además que adopten medidas para garantizar su ejercicio en condiciones de igualdad y no discriminación. Así, por ejemplo, se deben remover los obstáculos que impiden que ciertos sectores sociales puedan acceder a los medios de comunicación; y, al mismo tiempo, promover activamente, la inserción de grupos desfavorecidos o actualmente marginados en los medios de comunicación.

En varias oportunidades, la CIDH y la Relatoría Especial han reconocido que los medios de comunicación comunitarios cumplen en nuestra región una función fundamental para el ejercicio de distintos sectores de la sociedad a la libertad de expresión y al acceso a la información[270.] En dichos pronunciamientos han

270 CIDH. Justicia e inclusión social: Los desafíos de la democracia en Guatemala. Capítulo VII: La situación de la libertad de expresión, párr. 414. Disponible en: http://www.cidh.oas.org/countryrep/Guatemala2003sp/capitulo7.htm; CIDH. Informe Anual 2002. Volumen III: Informe de la

Interior CS6.indd 219 08/12/2013 18:39:45

establecido que resulta necesario que los Estados los reconozcan legalmente y que se contemplen reservas de espectro para este tipo de medios, así como condiciones equitativas de acceso a las licencias que diferencien las realidades distintas de los medios privados no comerciales[271].

En su Informe Anual 2002, la Relatoría Especial, en el capítulo sobre "Libertad de expresión y pobreza", señaló:

> "La libertad de los individuos para debatir y criticar abiertamente las políticas y las instituciones los protege contra las violaciones a los derechos humanos. La apertura de los medios de difusión no solo promueve las libertades civiles y políticas, sino que a menudo contribuye a los derechos económicos, sociales y culturales. En algunos casos la utilización de los medios de comunicación ha ayudado a generar conciencia pública y ejercer presiones para que se adopten medidas tendientes a mejorar la calidad de vida de los sectores marginales o más vulnerables de la población.
>
> Sin embargo, la utilización de los medios tradicionales de comunicación masiva no siempre se presenta como medio accesible para la difusión de las necesidades y reivindicaciones de los sectores más empobrecidos o vulnerables de la sociedad. En este sentido, los medios comunitarios de comunicación y difusión vienen insistiendo desde hace tiempo para incluir en las agendas nacionales, estrategias y contenidos que atiendan a las necesidades de éstas comunidades".

Y más adelante, en el mismo informe, indicó que:

> "La necesidad creciente de expresión de las mayorías y minorías sin acceso a medios de comunicación, y su reivindicación del derecho de comunicación, de libre expresión de ideas, de difusión de información hace imperante la necesidad de buscar bienes y servicios que les aseguren condiciones básicas de dignidad, seguridad, subsistencia y desarrollo"[272].

En el mismo sentido, en su informe "Justicia e inclusión social: los desafíos de la democracia en Guatemala", la CIDH indicó que:

> "La [CIDH] y su Relatoría [Especial] entienden que las radios comunitarias son positivas porque fomentan la cultura e historia de las comunidades, siempre que lo hagan en el marco legal. La Comisión recuerda que la entrega o renovación de licencias de radiodifusión debe estar sujeta a un procedimiento claro, justo y objetivo que tome en consideración la importancia de los medios de comunicación para que todos los sectores de la sociedad […] participen informadamente en el proceso democrático. Particularmente, las radios comunitarias son de gran importancia para la promoción de la cultura nacional, el desarrollo y la educación de las distintas comunidades […]".[273]

Todos estos elementos están contenidos también en la "Declaración Conjunta sobre diversidad en la radiodifusión" (2007) de los relatores para la libertad de expresión de la ONU, la OSCE, la OEA y la Comisión

---

Relatoría Especial para la Libertad de Expresión. Capítulo IV: Libertad de expresión y pobreza, párr. 41.

271 CIDH. Informe Anual 2007. Volumen II: Informe de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión. Capítulo III: Conclusiones y Recomendaciones, párr. 5.

272 CIDH. Informe Anual 2002. Volumen III: Informe de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión. Capítulo IV: Libertad de expresión y pobreza, párr. 41.

273 CIDH. Justicia e inclusión social: Los desafíos de la democracia en Guatemala. Capítulo VII: La situación de la libertad de expresión, párr. 414. Disponible en: http://www.cidh.oas.org/countryrep/Guatemala2003sp/capitulo7.htm.

Interior CS6.indd 220 08/12/2013 18:39:45

Africana. La Relatoría Especial añadió también que, *"[e]n la misma línea, es necesaria una legislación que defina apropiadamente el concepto de radio comunitaria y que incluya su finalidad social, su carácter de entidades sin fines de lucro y su independencia operativa y financiera*"[274].

Finalmente, en su Informe Anual 2008, la Relatoría Especial señaló que:

> "Las personas que integran los grupos sociales tradicionalmente marginados, discriminados o que se encuentran en estado de indefensión, son sistemáticamente excluidas, por diversas razones, del debate público. Estos grupos no tienen canales institucionales o privados para ejercer en serio y de manera vigorosa y permanente su derecho a expresar públicamente sus ideas y opiniones o para informarse sobre los asuntos que los afectan. Este proceso de exclusión ha privado también a las sociedades de conocer los intereses, las necesidades y propuestas de quienes no han tenido la oportunidad de acceder, en igualdad de condiciones, al debate democrático. El efecto de este fenómeno de exclusión es similar al efecto que produce la censura: el silencio"[275].

E) Reserva de espectro y condiciones equitativas de acceso y uso de las licencias

Dada la situación de exclusión existente, los Estados deben adoptar medidas positivas para incluir a los sectores sin fines comerciales en los medios de comunicación[276].

Entre estas medidas aparece la de asegurar frecuencias del espectro de radiodifusión para los distintos tipos de medios, y disponer específicamente que ciertas frecuencias sean reservadas para el uso de los medios comunitarios, en especial cuando éstos no estén representados equitativamente en el espectro. Al respecto, la Relatoría Especial ha insistido en la necesidad de que la regulación sobre radiodifusión establezca el deber de destinar parte del espectro a medios de comunicación comunitarios.

Otra de las medidas que debe promover el Estado para generar oportunidades equitativas para una igualdad real en el ejercicio del derecho a la libertad de expresión consagrado en el artículo 13 de la Convención Americana, es establecer procedimientos especiales para que los sectores sin fines comerciales puedan acceder a las licencias. En tal sentido, deberían contemplarse procedimientos que no exijan requisitos tecnológicos severos que, en la práctica, impacten discriminatoriamente en estos sectores impidiéndoles siquiera formalizar una solicitud de licencia. Por el contrario, los requisitos para acceder a las licencias deberían contemplar las necesidades específicas de los radiodifusores comunitarios.

De otra parte, el simple reconocimiento legal para acceder a una licencia no alcanza para garantizar la libertad de expresión si existen discriminaciones o arbitrariedades en las condiciones de uso de las licencias que limitan severamente la capacidad de los sectores privados sin fines de lucro de utilizar las frecuencias, así como el derecho del público en general a escucharlas. En tal sentido, el derecho a la libertad de expresión reconocido en el artículo 13 de la Convención Americana prohíbe que se impongan limitaciones arbitrarias o

274 CIDH. Informe Anual 2007. Volumen II: Informe de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión. Capítulo III: Conclusiones y Recomendaciones, párr. 5.

275 CIDH. Informe Anual 2008. Volumen II: Informe Anual de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión. Capítulo IV, párr. 100.

276 CIDH. Informe Anual 2008. Volumen II: Informe Anual de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión. Capítulo III, párr. 230.

Interior CS6.indd 221 08/12/2013 18:39:45

discriminatorias al uso de las licencias de radiodifusión comunitarias[277]. Es por ello que la regulación debería permitirle a estos medios de comunicación diferentes fuentes de financiamiento; entre ellas la posibilidad de recibir publicidad en tanto existan otras garantías que impidan el ejercicio de competencia desleal con otras radios y siempre que no interfiera en su finalidad social. Asimismo, es necesario asegurar que el financiamiento estatal no disuelva la independencia de la radio comunitaria, pues de esta manera se estaría perdiendo el valor genuinamente comunitario de este sector de la radiodifusión.

Por último, se deberían remover otras restricciones arbitrarias al uso de las licencias, como por ejemplo las limitaciones al uso de lenguas minoritarias o indígenas utilizadas por los medios de comunicación dirigidos específicamente a distintas comunidades.

F) Publicidad oficial y otras formas de financiamiento de radiodifusión

Para la Relatoría Especial la publicidad estatal representa una fuente de ingresos muy relevante para la viabilidad o desarrollo de los medios de comunicación. Al mismo tiempo, el uso de los medios de comunicación para trasmitir información de interés público es una herramienta importante y útil para los Estados. Es por ello esencial asegurar que la pauta oficial no sea utilizada como instrumento de castigo a medios de comunicación independientes o críticos con el gobierno, o como subsidio encubierto que beneficie, directa o indirectamente, a los medios de comunicación afines o condescendientes con las autoridades[278].

Es necesario recordar que el principio 5 de la Declaración de Principios ha establecido que, *"[l]a censura previa, interferencia o presión directa o indirecta sobre cualquier expresión, opinión o información difundida a través de cualquier medio de comunicación oral, escrito, artístico, visual o electrónico, debe estar prohibida por la ley. Las restricciones en la circulación libre de ideas y opiniones, así como también la imposición arbitraria de información y la creación de obstáculos al libre flujo informativo, violan el derecho a la libertad de expresión*".

Asimismo, el principio 13 de la Declaración de Principios prevé que,

> "La utilización del poder del Estado y los recursos de la hacienda pública; la concesión de prebendas arancelarias; la asignación arbitraria y discriminatoria de publicidad oficial y créditos oficiales; el otorgamiento de frecuencias de radio y televisión, entre otros, con el objetivo de presionar y castigar o premiar y privilegiar a los comunicadores sociales y a los medios de comunicación en función de sus líneas informativas, atenta contra la libertad de expresión y deben estar expresamente prohibidos por la ley. Los medios de comunicación social tienen derecho a realizar su labor en forma independiente. Presiones directas o indirectas dirigidas a silenciar la labor informativa de los comunicadores sociales son incompatibles con la libertad de expresión".

En otras palabras, la CIDH advierte que si bien no existe un derecho intrínseco a recibir recursos del Estado por publicidad, la asignación discriminatoria de publicidad estatal en función de la línea editorial o informativa de la radio o el canal de televisión es violatoria del derecho a la libre expresión garantizado por la Convención Americana. Por el contrario, los Estados deberían decidir qué comunican y dónde comunican sus mensajes a la sociedad, en función de criterios objetivos vinculados con la mejor manera de transmitir

277 Ver también, el principio 13 de la Declaración de Principios, que prohíbe todo tipo de presiones directas o indirectas dirigidas a silenciar la labor informativa de los comunicadores sociales.

278 CIDH. Informe Anual 2008. Volumen II: Informe Anual de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión. Capítulo IV, párr. 77.

Interior CS6.indd 222 08/12/2013 18:39:45

esa información de forma más eficaz, y con absoluta independencia del contenido informativo o editorial del medio que deban contratar para tales efectos[279].

Resulta imprescindible que los Estados cuenten con una regulación específica que fije expresamente criterios previos y objetivos de asignación de la pauta oficial, redactados de manera clara y precisa, de manera que establezca previsibilidad para los radiodifusores y obligaciones para el Estado. La legislación debería contemplar asimismo procedimientos competitivos y transparentes.

Al respecto, la Relatoría Especial ha verificado que,

> "[l]a insuficiente precisión de las leyes y las facultades inaceptablemente discrecionales constituyen violaciones a la libertad de expresión. Es, en efecto, cuando las leyes vinculadas a la asignación de publicidad oficial no son claras o dejan las decisiones a la discreción de funcionarios públicos, que existe un marco legal contrario a la libertad de expresión"126. Por esta razón, también ha indicado que, "la transparencia es un elemento imperiosamente necesario. Deben divulgarse públicamente los criterios que utilicen quienes toman las decisiones a nivel de gobierno para distribuir la publicidad del Estado. La asignación real de publicidad y la suma total del gasto en esta esfera deben ser también objeto de divulgación pública, para garantizar la justicia y el respeto a la libertad de expresión"[280].

G) Sobre la regulación de prevención de monopolios

Los Estados deben adoptar políticas y medidas efectivas para evitar la concentración de la propiedad de los medios de comunicación. La propiedad y control de los servicios de radiodifusión y de comunicación audiovisual deben estar sujetos a normas anti-monopólicas, mediante el cumplimiento de estrictos requisitos de transparencia sobre la propiedad de los medios de comunicación a todos los niveles por cuanto los monopolios y oligopolios conspiran contra la democracia al restringir la pluralidad y diversidad que asegura el pleno ejercicio del derecho a la cultura y a la información de todas las personas.

Este principio recepta la posición adoptada por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos respecto de los efectos que puede tener la concentración de la propiedad de medios de comunicación sobre el pluralismo y la diversidad. Al respecto, el Principio 12 de la Declaración de octubre de 2000 afirma:

> "Los monopolios u oligopolios en la propiedad y control de los medios de comunicación deben estar sujetos a leyes anti-monopólicas por cuanto conspiran contra la democracia al restringir la pluralidad y diversidad que asegura el pleno ejercicio del derecho a la información de los ciudadanos. En ningún caso esas leyes deben ser exclusivas para los medios de comunicación. Las asignaciones de radio y televisión deben considerar criterios democráticos que garanticen una igualdad de oportunidades para todos los individuos en el acceso a los mismos"[281].

---

279 CIDH. Informe Anual 2008. Volumen II: Informe Anual de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión. Capítulo IV, párr. 77. "La decisión debe adoptarse entonces, en atención a la finalidad objetiva y legítima que debe cumplir la publicación de la información y no a la afinidad del medio con el gobierno que, en cada momento, tenga la atribución de asignarla".

280 CIDH. Informe Anual 2003. Capítulo V: Violaciones indirectas a la libertad de expresión: Asignación discriminatoria de la publicidad oficial, párr. 89. Por su parte, los relatores para la libertad de expresión, en su Declaración Conjunta de 2007, hicieron hincapié en que, la "transparencia debe ser el sello distintivo de los esfuerzos de las políticas públicas en el área de la radiodifusión". Declaración Conjunta sobre diversidad en la radiodifusión. 12 de diciembre de 2007.

281 Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH); «Declaración de principios sobre libertad de expresión»; octubre de 2000.

Interior CS6.indd 223 08/12/2013 18:39:46

H) Sobre la transición a la radiodifusión digital

En la planificación de la transición de la radiodifusión análoga a la digital se debe considerar el impacto que tiene en el acceso a los medios de comunicación y en los diferentes tipos de medios. Los Estados deben adoptar medidas para asegurar que el costo de la transición digital no limite la capacidad de los medios públicos y comunitarios para operar. Los medios no deberán sufrir discriminaciones y se respetarán las previsiones necesarias para garantizar la continuidad de las emisiones realizadas sobre soporte analógico simultáneamente hasta agotar los procesos de transición en condiciones razonables.

La migración de los medios analógicos a digitales requiere la adopción de medidas para evitar que los costos de la misma limiten la capacidad de emisión de determinados actores que no cuentan con los recursos para afrontar esa transición. La ayuda estatal para los medios comunitarios y otros no comerciales, los medios públicos y los medios locales independientes.

En la planificación de la transición de la radiodifusión análoga a la digital se debe considerar el impacto que tiene en el acceso a los medios de comunicación y en los diferentes tipos de medios. Los Estados deben adoptar medidas para asegurar que el costo de la transición digital no limite la capacidad de los medios públicos y comunitarios para operar. Los medios no deberán sufrir discriminaciones y se respetarán las previsiones necesarias para garantizar la continuidad de las emisiones realizadas sobre soporte analógico simultáneamente hasta agotar los procesos de transición en condiciones razonables. es fundamental para financiar los costos del acceso a la tecnología (adquisición de trasmisores digitales, instalación de cableado o tecnología inalámbrica, provisión de servicios de banda ancha, entre otros). La regulación deberá contemplar un programa de migración que tenga en cuenta las necesidades y capacidades de los distintos actores involucrados en este proceso, así como el nivel de aplicación de las nuevas tecnologías por parte de cada uno de ellos.

En tal sentido se han expresado los Relatores en su Declaración Conjunta del año 2007:

> "En la planificación de la transición de la radiodifusión análoga a la digital se debe considerar el impacto que tiene en el acceso a los medios de comunicación y en los diferentes tipos de medios. Esto requiere un plan claro para el cambio que promueva, en lugar de limitar, los medios públicos. Se deben adoptar medidas para asegurar que el costo de la transición digital no limite la capacidad de los medios comunitarios para operar".

Por su parte, el Parlamento Europeo en el Informe KEA sobre "El Estado de los medios comunitarios en la Unión Europea", se refiere en particular a la situación de los medios comunitarios frente a la migración de los servicios analógicos a los digitales:

> "La tecnología digital es una oportunidad a la vez que un desafío para los medios comunitarios. Los medios comunitarios con base en Internet permiten al sector llegar a nuevas audiencias y al mismo tiempo comprometer a nuevos participantes en formas novedosas. También permite al sector adoptar nuevos modelos operacionales y presenta la posibilidad de difundir e intercambiar contenidos. Además, el futuro apagón digital puede conllevar un espectro radioeléctrico más libre que puede ser potencialmente utilizado por los servicios de las nuevas emisoras comunitarias. Sin embargo, hay una creciente preocupación del sector en torno a que las políticas sobre el apagón digital de la mayoría de los Estados Miembros de la Unión Europea no tienen en cuenta a los medios comunitarios. Es más, la transición a lo digital -tanto Internet como Digital

Interior CS6.indd 224 08/12/2013 18:39:46

Broadcasting- conlleva algunos altos costos iniciales que muchas emisoras comunitarias no pueden afrontar. Finalmente, los estándares de digitalización no abastecen las necesidades de los medios pequeños tales como las emisoras comunitarias y pueden excluir al sector en las futuras plataformas. Muy pocos países prevén reglas para prevenir que esto suceda"[282].

282 Documento realizado en el ámbito del Parlamento Europeo por el Directorio General para Políticas Internas de la Unión Europea. Departamento de Políticas Estructurales y de Cohesión. Cultura y Educación. Autor: CERN European Affaire (KEA) Bélgica. Oficial responsable: M. Gonçalo Macedo. Bruselas, Parlamento Europeo, septiembre de 2007.

Interior CS6.indd 225 08/12/2013 18:39:46

3.2 ARGENTINA

Los medios de comunicación en Argentina se rigen por las siguientes leyes:

a) Ley 26522: Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual
b) Ley Nacional de Telecomunicaciones
c) Constitución Política de la Nación de Argentina de 1994

La Ley 26522 de Servicios de Comunicación Audiovisual establece las pautas que rigen el funcionamiento de los medios radiales y televisivos en la República Argentina. Esta legislación fue promulgada el 10 de octubre de 2009 por la presidenta Cristina Fernández de Kirchner y reemplazó a la Ley de Radiodifusión 22285, que había sido promulgada en 1980 por la dictadura militar autodenominada Proceso de Reorganización Nacional y se había mantenido vigente desde entonces.

Desde 1983, existió un amplio consenso sobre la necesidad de derogar la norma de la dictadura y sancionar una nueva ley, en consonancia con las necesidades cívicas y participativas de la democracia.

Los presidentes Raúl Alfonsín en 1988 y Fernando de la Rúa en 2001, presentaron sendos proyectos de ley, que no pudieron ser tratados, afectados por fuertes presiones por parte de los intereses involucrados.

En agosto de 2009, la presidenta Cristina Fernández de Kirchner envió un proyecto de ley a la Cámara de Diputados para reemplazar a la ley vigente. Luego de haber sido debatido por un año, en 24 foros que se desarrollaron en distintos puntos del país, la propuesta de proyecto de ley basada en veintiún puntos presentados por la Coalición por una Radiodifusión Democrática fue aprobada.

3.2.1 Modelo de gestión de las políticas de comunicación

3.2.1.1 Modelo de gestión: ¿Por qué el servicio es de comunicación audiovisual y no de radiodifusión?

Porque la radiodifusión trabaja sobre la regulación del soporte y el criterio de que su regulación tiene que ver con el uso del espectro radioeléctrico y no con el tipo de actividad que se realizaba. La ley de comunicación audiovisual en cambio, utiliza el modelo de directiva europea, que fomenta una plataforma jurídica destinada a la promoción de la diversidad y el pluralismo, y también por razones de multiplicación de tipos de soporte y de modos de expresión por vías electrónicas[283].

Es decir, se toma el criterio de servicio audiovisual y no de radiodifusión porque se incorpora dentro del objeto de la previsión legal, no solo a los medios que funcionan por aire (los medios históricos de la radiodifusión), sino que se contemplan otros servicios que no son abiertos en tanto constituyen lo que se llaman servicios de comunicación audiovisual con un soporte distinto que el de la radiodifusión aérea (cable o Internet).

Esto es importante porque lo que se define como telecomunicaciones va a parar a las listas de la Organización Mundial del Comercio. Los servicios de comunicación audiovisual están protegidos y amparados por

283 Explica Damián Loreti (2010) que Las leyes de Radiodifusión, en general, no deben entrar en debates de tipo tecnológicos (por ejemplo si se utiliza una banda, dos bandas, un múltiplex, etc.) porque sino cada vez que cambie la tecnología tendrían que cambiar la ley. En este sentido, la ley 26.522 es tecnológicamente neutra, lo que tiende a plantear son regulaciones de criterios de mínimos de cuotas y de principios en función de garantías de libertad de expresión, pluralismo y de diversidad.

Interior CS6.indd 226 08/12/2013 18:39:46

el convenio de diversidad cultural de UNESCO, por lo que los Estados no solamente tienen la posibilidad de defenderlos sino la obligación de hacerlo.

3.2.1.2 Autoridades de aplicación

a) **Autoridad Federal de Servicios de Comunicación Audiovisual (AFSCA):** La AFSCA es un organismo descentralizado y autárquico creado a partir del artículo 10 de la Ley Nº 26522 de Servicios de Comunicación Audiovisual. Su función principal es aplicar, interpretar y hacer cumplir la nueva ley.

b) **Consejo Federal de Comunicación Audiovisual:** Es el organismo creado por la Ley Nº 26522, artículo 15, para colaborar (proponiendo políticas públicas de comunicación), asesorar y realizar el seguimiento de la Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual. Está conformado por representantes de las provincias, sindicatos, empresas privadas, universidades nacionales, medios públicos, sociedades gestoras de derechos y pueblos originarios.

c) **Consejo Asesor de Comunicación Audiovisual y la Infancia:** Se crea a partir del artículo 17 de la Ley Nº 26522 (Resolución 0498 AFSCA/10), tien como objetivo garantizar la participación y representación multidisciplinaria y federal, lo conforman entidades gubernamentales y no gubernamentales provinciales cuyo objetivo es la infancia.

d) **Comisión Bicameral de Promoción y Seguimiento de la Comunicación Audiovisual:** Tiene el carácter de Comisión Permanente. Se integrará por ocho (8) senadores y ocho (8) diputados nacionales, según resolución de cada Cámara. Dictará su propio reglamento. Está encargado de velar por el cumplimiento de la ley y evalúa el desempeño de los miembros del directorio de la Autoridad Federal de Servicios de Comunicación Audiovisual y del Defensor del Público.

e) **Defensoría del Público de Servicios de Comunicación Audiovisual:** Está estipulada en el artículo 19 de la Ley Nº 26522, y su objetivo es recibir y canalizar las consultas, reclamos y denuncias del público de la radio y la televisión, y representar sus intereses. Su titular es designado por resolución conjunta de ambas Cámaras, a propuesta de la Comisión Bicameral de Promoción y Seguimiento de la Comunicación Audiovisual.

De lo anterior se puede señalar lo siguiente:

Cambia el modo de concebirse y el modo de conformarse las *autoridades regulatorias*. En el caso del AFSCA, se dispone por Ley que la conducción y administración será ejercida por un directorio de siete (7) integrantes. De los cuales, dos (2) los coloca el Poder Ejecutivo (entre ellos a su presidente); tres (3) la Comisión Bicameral de Comunicación Audiovisual que corresponden a la primera, segunda y tercera minoría del Parlamento; y los últimos dos (2) elegidos por el Consejo Federal de Comunicación Audiovisual. Lo que finalmente podría inferir que "ocasionalmente" podría haber mayoría del partido gobernante dentro de la AFSCA.

A los integrantes del CFSA también los designa el Poder Ejecutivo Nacional, a propuesta de sectores y jurisdicciones en el número que se detallan a continuación:

- Un (1) representante de cada una de las provincias y del gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Dicha representación se corresponderá con la máxima autoridad política provincial en la materia;

Interior CS6.indd 227 08/12/2013 18:39:47

- Tres (3) representantes por las entidades que agrupen a los prestadores privados de carácter comercial[284];
- Tres (3) representantes por las entidades que agrupen a los prestadores sin fines de lucro;
- Un (1) representante de las emisoras de las universidades nacionales;
- Un (1) representante de las universidades nacionales que tengan facultades o carreras de comunicación;
- Un (1) representante de los medios públicos de todos los ámbitos y jurisdicciones;
- Tres (3) representantes de las entidades sindicales de los trabajadores de los medios de comunicación[285];
- Un (1) representante de las sociedades gestoras de derechos[286];
- Un (1) representante por los Pueblos Originarios reconocidos ante el Instituto Nacional de Asuntos Indígenas (INAI)[287].

3.2.1.3 Principio rector de la política de radiodifusión: Libertad de expresión/ Derecho a la información

La LSCA establece que el rol del Estado es el de “salvaguardar el derecho a la información, a la participación, preservación y desarrollo del Estado de Derecho, así como los valores de la libertad de expresión”. En ese sentido, el Estado debe superar “los criterios basados en la sola previsión del soporte técnico” y establecer “políticas públicas regulatorias y de promoción del derecho a la información”.

La promoción enfática -a lo largo del articulado- de la universalidad del acceso a los medios de comunicación como un soporte fundamental para el ejercicio del derecho humano a la libertad de expresión se enmarca en ese sentido, al igual que la asignación del espacio radioeléctrico en base a criterios democráticos, como establece el Principio 12 de la Declaración de Principios de Libertad de Expresión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos.

Asimismo, no hay en la LSCA ningún señalamiento sobre oportunidad, veracidad, temporalidad o cualquier otro predicamento respecto de la información a brindar.

---

284 Entre ellos, Asociación Argentina de Teledifusoras Pymes y Comunitarias (AATECO). AATECO es una asociación integrada por más de 200 canales de televisión abierta por aire, de baja y media potencia, surgidos en Argentina una vez finalizada la última dictadura militar, que tiene por objetivo lograr obtener una nueva Ley de Radiodifusión que reemplace a la 22.285 y les permita abandonar definitivamente la condición de clandestinidad a la que la misma los confina. Página web: http://www.aateco.org/

285 Sindicato Argentino de Televisión, Servicios Audiovisuales, Interactivos y de Datos (SATSAID). Esta institución agrupa a todos los Trabajadores de Televisión, de Servicios Audiovisuales, Interactivos y de Datos, con el fin de comprometer a las empresas a cumplir con nuestros convenios colectivos de trabajo que establecen las condiciones profesionales, retribución y regímenes laborales. Los afiliados al Sindicato Argentino de Televisión Servicios Audiovisuales, Interactivos y de Datos cada cuatro años renuevan la Comisión Ejecutiva, Delegados Congresales y Delegados Paritarios de esta seccional a través del voto directo. Página web: http://www.satvcordoba.com.ar/

286 Sociedad General de Autores de la Argentina (ARGENTORES). Página web: http://www.argentores.org.ar/

287 Encuentro de organizaciones de los pueblos originarios: OCASTAFE, ASAMBLEA PUEBLO GUARANI, CONSEJO DE CACIQUE GUARANI, FEDERACIÓN PILAGA, PUEBLO KOLLA DE LA PUNA, INTERTOBA, CONSEJO DE LA NACION TONOCOTE LLUTQUI., KEREIMBA IYAMBAE, UNION DE LOS PUEBLOS DE LA NACION DIAGUITA, CONFEDERACION MAPUCHE NEUQUINA, ONPIA, COORDINADORA PARLAMENTO MAPUCHE RIO NEGRO, MESA DE ORGANIZACIÓN DE PUEBLOS ORIGINARIOS DE ALTE. BROWN, MALAL PINCHEIRA DE MENDOZA, COMUNIDAD HUARPE GUENTOTA, ORGANIZACIÓN TERRITORIAL MAPUCHE TEHUELCHE DE PUEBLOS ORIGINARIOS SANTA CRUZ, ORGANIZACIÓN RANQUEL MAPUCHE DE LAPAMPA, ORGANIZACIÓN DEL PUEBLO GUARANI.

Interior CS6.indd 228 08/12/2013 18:39:47

A) Principios rectores reconocidos en la LSCA:

Principio de especificidad: El objeto de la ley son los servicios de radiodifusión. Rige en el territorio de la República Argentina y en los lugares sometidos a su jurisdicción, junto a los convenios internacionales en que la Nación sea parte. Tales servicios comprenden las radiocomunicaciones cuyas emisiones sonoras, de televisión o de otro género, estén destinadas a su recepción directa por el público en general, como así también los servicios complementarios.

Principio de jurisdicción federal: Los servicios de radiodifusión están sujetos a la jurisdicción nacional. La administración de las frecuencias y la orientación, promoción y control de los servicios de radiodifusión son competencia exclusiva del Poder Ejecutivo Nacional.

Principio de interés público y subsidiariedad: Los servicios de radiodifusión se declaran de *interés público* por el artículo 4º de la Ley. Esto incluye tres connotaciones fundamentales:

a. Deben satisfacer los objetivos comunitarios que se le fijan.
b. Su prestación no debe ser, obligatoriamente, monopolio del Estado (principio de subsidiaridad).
c. La protección resultante del principio de subsidiaridad no debe constituir una mera actividad mercantil o lucrativa (el interés privado de la explotación debe conciliarse con el interés público del servicio) habida cuenta de que el Estado asegura la provisión del servicio donde éste no sea rentable o donde lo exijan razones de soberanía nacional.

Principio de promoción cultural: Los servicios de radiodifusión deben colaborar con el enriquecimiento cultural de la población. El contenido de las emisiones de radiodifusión propenderá al cumplimiento de los siguientes objetivos:

a. Contribuir al bien común.
b. Contribuir al afianzamiento de la unidad nacional y al fortalecimiento de la fe y la esperanza en los destinos de la Nación Argentina.
c. Servir al enriquecimiento de la cultura y contribuir a la educación de la población.
d. Contribuir al ejercicio del derecho natural del hombre a comunicarse, con sujeción a las normas de convivencia democrática.
e. Promover la participación responsable de todos los habitantes y particularmente del hombre argentino, en el logro de los objetivos nacionales.
f. Contribuir al desarrollo de los sentimientos de amistad y cooperación internacionales (Art. 14).

La programación deberá incluir, preferentemente, obras de autores nacionales e interpretaciones de artistas argentinos (Art. 19). Asimismo, los programas educativos de carácter sistemático deberán responder a los lineamientos de la política educativa, respetando los derechos, principios y criterios establecidos en la Ley Nº 24195 y habrán de difundirse con lenguaje adecuado (Art. 20).

Principio de gratuidad: La recepción de las emisiones de radiodifusión será gratuita, con excepción de las generadas por los servicios complementarios. La tenencia y el uso de los receptores están exentos de todo gravamen (Art. 6).

Interior CS6.indd 229 08/12/2013 18:39:47

Principio de eficiencia del servicio: Los titulares de los servicios de radiodifusión deben asegurar la regularidad de las transmisiones y el cumplimiento de los horarios de programación, los que deberán ser comunicados al Comité Federal de Radiodifusión. También deben mantener la infraestructura técnica de las estaciones en condiciones satisfactorias de funcionamiento, a fin de prestar un servicio eficiente.

Principio de protección al idioma nacional y lenguas aborígenes: Los titulares de los servicios de radiodifusión podrán emitir programación en lenguas extranjeras, sin perjuicio de lo cual deben orientar su programación a la difusión del idioma castellano, intentando promover las lenguas aborígenes de nuestro país.

Principio de protección del usuario y en especial del menor: Las emisiones de radiodifusión no deben perturbar en modo alguno la intimidad de las personas. Quedan prohibidas las emisiones cuyo contenido atente contra la salud o estabilidad psíquica de los destinatarios de los mensajes. En ningún caso podrán emitirse programas calificados por autoridad competente como prohibidos para menores de dieciocho años. En el horario de protección al menor -8 a 22- las emisiones deberán ser aptas para todo público No será permitida la participación de menores de doce años en programas que se emitan entre las 22 y las 8 horas, salvo que estos hayan sido grabados fuera de ese horario, circunstancia que se mencionará en la emisión(Art. 22).

3.2.2 Política y regulación en argentina

3.2.2.1 Modalidades de radiodifusión: estatal, privada con fines de lucro y privada sin fines de lucro

La LSCA reconoce en el artículo 21 tres “prestadores de servicio”: **gestión estatal**, **gestión privada con fines de lucro** y **gestión privada sin fines de lucro**.

Los titulares de radiodifusión comunitaria (o gestión privada sin fines de lucro) son definidos como: “*actores privados que tienen una finalidad social y se caracterizan por ser gestionadas por organizaciones sociales de diverso tipo sin fines de lucro*”. Su característica fundamental es la participación de la comunidad tanto en la propiedad del medio, como en la programación, administración, operación, financiamiento y evaluación. Se trata de medios independientes y no gubernamentales. En ningún caso se la entenderá como un servicio de cobertura geográfica restringida.

La gestión estatal tendrá como titulares del servicio a personas jurídicas de derecho público en sus distintas jurisdicciones: provincias, municipios, más pueblos originarios- o municipales y la Iglesia Católica. Asimismo, permite a las Universidades que tengan emisoras sin restricciones ni obligación que sean Sociedades Comerciales.

> Sobre esta modalidad, la legislación ha normado sobre el diseño de los medios públicos, específicamente de la Radiotelevisión Argentina (RTA).

Con respecto al servicio de tipo comercial, se señalan excepciones. La inicial es que tiene que tener con su objeto social exclusivo: prestar servicio de comunicación y, la segunda, que no pueden ser prestadoras de servicio público en condiciones monopólicas. Cabe destacar que la Ley también ampara bajo esta modalidad a las cooperativas bajo un régimen abierto de participación, cuya participación estaba prohibida por Ley anterior.

Interior CS6.indd 230 08/12/2013 18:39:47

3.2.2.2 Reconocimiento de operatividad de los medios comunitarios: Censo 2005

El 5 de mayo de 2006 el COMFER dictó la Resolución 753/06. Tras el censo convocado en diciembre de 2005, esta medida reconoció el funcionamiento de 126 radios comunitarias y la titularidad de las estaciones de radiodifusión sonora pertenecientes a distintas asociaciones civiles sin fines de lucro. Luego de la sanción de la Ley 26053 el organismo convocó a un Censo de Emisoras Operativas bajo titularidad de personas jurídicas no comerciales. Se inscribieron las personas jurídicas diferentes a las sociedades comerciales que se encontraban operando servicios de radio AM y FM. Esta resolución reconoció la operatividad a las entidades sin fines de lucro que respondieron al censo en las condiciones técnicas declaradas, no estableció límites de potencia y las autorizó a emitir publicidad.

Este reconocimiento "se encuentra condicionado al cumplimiento de condiciones tales como: la no generación de interferencias perjudiciales a otros servicios de radiocomunicaciones, la presentación como oferentes o solicitantes en las convocatorias que el COMFER realice para la adjudicación de licencias de FM, y mantener en operatividad el servicio con los parámetros técnicos declarados en el censo" (MARINO 2009:66). Asimismo, las emisoras debieron presentar (en los 90 días de notificada la Resolución 753/06) una copia certificada de su estatuto social, además de acreditar su constitución regular y designación de los integrantes de los órganos de administración y fiscalización.

En tal sentido, el artículo 4 de la norma indicaba que el incumplimiento de tales obligaciones importaría el decaimiento del "reconocimiento". Esta medida se complementó con el Decreto 721/0725, mediante el cual se procedió a la entrega de una licencia a la *Fundación Madres de Plaza de Mayo*, a la entrega de la primera licencia a una radio gestionada por una Asociación Civil sin fines de lucro, *Radio Encuentro*, de la ciudad de Viedma,en 2007. En el mismo año, mediante la Resolución del COMFER 753/07, se adjudicó la licencia a *Radio del Pueblo FM 97.3*, emisora de la localidad de Desvío Arijón, Provincia de Santa Fe, perteneciente a la Fundación *Vivir para Contarla.*

3.2.2.3 Se destaca el carácter de "bien público" del espectro radioeléctrico

La LSCA dispone en su artículo 7 los términos de gestión del espectro radioeléctrico. Se destaca la naturaleza de bien público[288]:

> La administración del espectro radioeléctrico, atento su carácter de bien público se efectuará en las condiciones fijadas por la presente ley y las normas y recomendaciones internacionales de la Unión Internacional de Telecomunicaciones u otros organismos pertinentes.

Menciona la Ley que corresponde al Poder Ejecutivo nacional, a través de la autoridad de aplicación: la administración, asignación, control y cuanto concierna a la gestión de los segmentos del espectro radioeléctrico destinados al servicio de radiodifusión. En caso de asignación de espectro, la misma estará limitada a garantizar las condiciones para la prestación del servicio licenciado o autorizado. Los servicios de radiodifusión están sujetos a la jurisdicción federal.

288 El espectro radioeléctrico es un recurso natural. Jurídicamente, corresponde a un bien público. Por ello, se sujeta a un régimen administrativo, que permite su aprovechamiento mediante títulos habilitantes.

Interior CS6.indd 231 08/12/2013 18:39:48

a) Gestión del espectro

Está compuesto por un conjunto de frecuencias que se agrupan en "bandas de frecuencias" y puede ser utilizado por los titulares de una *Licencia Única de Telecomunicaciones para la prestación de Servicios* de comunicaciones inalámbricas, radiodifusión sonora y televisión (Servicios de Radiodifusión AM, FM, TV), Internet, Telefonía Fija y Celular, brindados por un prestador o licenciatario); o por titulares de *Autorizaciones para operar Sistemas* relacionados con seguridad, defensa, emergencias, transporte e investigación científica, así como aplicaciones industriales y domésticas (Sistemas de Radionavegación Marítimas y Aeronáuticas, Sistemas de Seguridad, Aeropuertos, Alarmas, Radiolocalización de vehículos, Monitoreo, etc.), diversos Sistemas y Servicios Radioeléctricos tanto de uso civil como militar (Fuerzas de Seguridad, FFAA, Policía, Bomberos, Defensa Civil, Salud Pública, Radioaficionados, Radiotaxis, Radiomensajes, etc.). Es uno de los elementos sobre los que se basa el sector de la información y las comunicaciones para su desarrollo y, para todo ciudadano, se traduce en un medio para acceder a la información.

Para que dichos sistemas de comunicaciones puedan funcionar correctamente y sin interferir a otros, el Espectro se divide y se atribuyen bandas específicas para la operación de los servicios mencionados. Así, las porciones de frecuencias que conforman el espectro deben ser: "atribuidas" a uno o más servicios, o "asignadas" a determinado usuario.

b) Atribución de bandas

La atribución de porciones del espectro a los distintos servicios se resume en el Cuadro de Atribución de Bandas de Frecuencias de la República Argentina (CABFRA).

El Cuadro Nacional de Atribución de Bandas de Frecuencias contiene el detalle del espectro discriminado en las distintas bandas de frecuencias vigentes y los servicios autorizados para su uso. La CNC mantiene actualizado el Cuadro ante una nueva atribución o modificación de atribución de bandas para servicios nuevos o existentes.

La atribución de una banda a un servicio puede ser con categoría primaria o secundaria, significando esto que, si el servicio posee categoría primaria, está protegido contra interferencias, mientras que si su categoría es secundaria, no sólo no se encuentra protegido contra interferencias sino que además tiene prohibido interferir, y llegado el caso, se deberá arbitrar los medios para cesar las interferencias.

c) Asignación de frecuencias

Las frecuencias asignadas a cada usuario se autorizan mediante el dictado de una resolución o disposición, permitiéndole instalar y poner en funcionamiento estaciones radioeléctricas en los distintos domicilios para los cuales ha solicitado el permiso de uso. Las frecuencias pueden asignarse a uno o más usuarios, dependiendo del tipo de sistema que resulte óptimo utilizar en cada caso, por lo cual la asignación puede ser en modalidad compartida, tal el caso de las empresas de remises, como en modalidad exclusiva, como por ejemplo, los radiotaxis.

La instalación de una estación base contempla dos facetas diferentes: la arquitectónica (obra civil) regulada por los Municipios mediante Ordenanzas Municipales sobre lo cual la CNC no tiene competencia; y la de comunicaciones, regulada por la CNC.

Interior CS6.indd 232 08/12/2013 18:39:48

Todo titular de una estación radioeléctrica debe contar con la autorización que otorga esta CNC, debiendo esta estación ser habilitada en los términos de la Resolución 1619 SC/99 y en un todo de acuerdo con la normativa vigente, así como estar al día con el pago del Canon Radioeléctrico a abonar por el uso de frecuencias en función del real aprovechamiento que cada usuario hace del mismo.

3.2.2.4 Gestión equitativa del espectro radiofónico: Ley Antimonopolio, Reserva de un tercio del espectro para la gestión sin fines de lucro, y división de licencias de FM y AM

La Ley contempla tres disposiciones al respecto: la aplicación de leyes anti-monopólicas[289] , gestión equitativa del espectro y división de licencias de FM y AM

a) Ley Antimonopolio

Con el fin de impedir la formación de monopolios y oligopolios, la ley pone límites[290](territoriales) a la concentración, fijando topes a la cantidad de licencias y por tipo de medio. Esta disposición se encuentra reglamentada en el artículo 45 de la Ley, a través de la siguiente reglamentación en materia de licencias:

- Limitaciones nacionales:
  - Titularidad de una licencia de comunicación audiovisual sobre soporte satelital, excluye la posibilidad de ser titular de cualquier otro tipo de licencias de servicios de comunicación audiovisual;
  - "Hasta diez (10) licencias de servicios de comunicación audiovisual más la titularidad del registro de una señal de contenidos, cuando se trate de servicios de radiodifusión sonora, de radiodifusión televisiva abierta y de radiodifusión televisiva por suscripción con uso de espectro radioeléctrico;
  - Hasta veinticuatro (24) licencias, sin perjuicio de las obligaciones emergentes de cada licencia otorgada, cuando se trate de licencias para la explotación de servicios de radiodifusión por suscripción con vínculo físico en diferentes localizaciones. La autoridad de aplicación determinará los alcances territoriales y de población de las licencias".

Asimismo, se dispone que "la multiplicidad de licencias –a nivel nacional y para todos los servicios– en ningún caso podrá implicar la posibilidad de prestar servicios a más del treinta y cinco por ciento (35%) del total nacional de habitantes o de abonados a los servicios referidos en este artículo, según corresponda" (artículo 45 Nº 1).

- Limitaciones locales:
  - Hasta una (1) licencia de radiodifusión sonora por modulación de amplitud (AM);

289 Principio 14: "Los monopolios u oligopolios en la propiedad y control de los medios de comunicación deben estar sujetos a leyes antimonopólicas por cuanto conspiran contra la democracia al restringir la pluralidad y diversidad que asegura el pleno ejercicio del derecho a la información de los ciudadanos. En ningún caso esas leyes deben ser exclusivas para los medios de comunicación. Las asignaciones de radio y televisión deben considerar criterios democráticos que garanticen una igualdad de oportunidades para todos los individuos en el acceso a los mismos". CIDH (2012). "Declaración de principios sobre libertad de expresión". Disponible en: http://www.cidh.oas.org/basicos/basicos13.htm

290 Las limitaciones anti concentración contemplan diferentes ámbitos de aplicación. Por una parte, disposiciones nacionales, aplicables en todo el territorio. Por otro lado, regímenes locales, estableciendo diferentes estándares de superación.

Interior CS6.indd 233 08/12/2013 18:39:48

– Una (1) licencia de radiodifusión sonora por modulación de frecuencia (FM) o hasta dos (2) licencias cuando existan más de ocho (8) licencias en el área primaria de servicio;
– Hasta una (1) licencia de radiodifusión televisiva por suscripción, siempre que el solicitante no fuera titular de una licencia de televisión abierta;
– Hasta una (1) licencia de radiodifusión televisiva abierta siempre que el solicitante no fuera titular de una licencia de televisión por suscripción".

Asimismo, se dispone: "En ningún caso la suma del total de licencias otorgadas en la misma área primaria de servicio o conjunto de ellas que se superpongan de modo mayoritario, podrá exceder la cantidad de tres (3) licencias" (artículo 45 Nº 2).

Otra disposición en esta materia, señala que las licencias serán adjudicadas mediante el régimen de concurso público abierto y permanente: "Las licencias serán susceptibles de prórroga por única vez, por un plazo de diez (10) años, previa celebración de audiencia pública realizada en la localidad donde se preste el servicio, de acuerdo a los principios generales del derecho público en dicha materia" (artículo 40).

Por último, en el artículo 161 de la Ley[291] se hace referencia a la adecuación de las licencias preexistentes a la misma. En ese sentido, dispone textualmente que "los titulares de licencias de los servicios y registros regulados por esta ley, que a la fecha de su sanción no reúnan o no cumplan los requisitos previstos por la misma, o las personas jurídicas que al momento de entrada en vigencia de esta ley fueran titulares de una cantidad mayor de licencias, o con una composición societaria diferente a la permitida, deberán ajustarse a las disposiciones de la presente en un plazo no mayor a un (1) año desde que la autoridad de aplicación establezca los mecanismos de transición. Vencido dicho plazo serán aplicables las medidas que al incumplimiento —en cada caso— correspondiesen"[292].

b) Reserva del espectro radioeléctrico

La ley de la dictadura permitía la concentración de información y que el Estado tuviera participación en áreas no rentables para los grupos económicos. De forma contraria, la Ley 26522 impide la formación de monopolios y oligopolios, y designa al Estado como uno de los tres tipos de prestadores de servicios.

Mediante la Ley se reconoce la "pluralidad de voces", esto quiere decir, la diversidad de fuentes y miradas de la información, evitando un discurso hegemónico. En ese camino, se dispone en la Ley: "*La reserva del*

291 Sobre dicho artículo pesaba una medida cautelar que, por decisión de la Corte Suprema, dejará de estar vigente el día 7 de diciembre de 2012.

292 Caso Diario Clarín: En Argentina el grupo económico Clarín tiene más de 240 licencias de sistemas de televisión por cable, 9radios AM, 1 FM y 4 canales de TV abierta; cuando el artículo45, dispone que un mismo concesionario sólo puede tener una licencia de servicio de comunicación audiovisual sobre soporte satelital hasta 10 señales sonoras de televisión abierta o cable y hasta 24 licencias de radiodifusión por suscripción. Además de que a ningún operador se le permite que dé servicios a más del 35 por ciento del total de la población del país o de los abonados, en el caso que corresponda.
Actualmente, el Grupo Clarín aún se niega a cumplir con la Ley y a presentar un plan de adecuación. Para ello ha presentado desde 2009 una serie de recursos de amparo para la derogación de los artículos 41 y 161, siendo hasta el momento desestimado.
Aunque ha logrado algunas victorias en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, donde recientemente se ha aprobado la "Ley de defensa de la libertad de expresión en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires", que declara –entre otras normas- la aprobación de un ámbito judicial especial para la ciudad, el cual "regula y protege los derechos de las empresas periodísticas y de los periodistas". Es decir,los medios de esta ciudad no podrán ser clausurados, suspendidos, ni sus equipos decomisados, sino a través de una sentencia del Poder Judicial de la Ciudad de Buenos Aires.

Interior CS6.indd 234 08/12/2013 18:39:48

33% de las localizaciones radioeléctricas planificadas, en todas las bandas de radiodifusión sonora y de televisión terrestres, en todas las áreas de cobertura, para las organizaciones sin fines de lucro".

En el ámbito de gestión pública se permite el acceso a nuevos actores de la sociedad antes postergados hacia una comunicación pluralista y participativa. Se autoriza la instalación y funcionamiento de radios en AM y FM y de televisión abierta, para los pueblos originarios, así como para cooperativas, escuelas y universidades.

Cabe señalar que el único porcentaje que está estipulado por Ley, es el que reserva un tercio de las localizaciones radioeléctricas a entidades sin fines de lucro, sobre la reserva para medios comerciales o públicos la Ley no define un porcentaje específico.

Explica Damián Loreti (2010: 3) que:

> "No hay división en el espectro radioeléctrico en 33, 33, y 33 por ciento, a pesar del mito que dice que le dan un tercio al espectro radioeléctrico al Estado, un tercio a los privados comerciales y un tercio los privados comunitarios sin fines de lucro. El único porcentaje que existe estipulado es el de reservar un tercio de las localizaciones radioeléctricas a las entidades sin fines de lucro para garantizar la existencia de 3 franjas no de 3 tercios. En el caso de las emisoras públicas o estatales, lo que se garantiza es que las que están hoy por razones de excepción (como la ley Videla decía que el Estado era subsidiario, y solamente iba allí donde no había interesados privados, las provincias y universidades que tienen medios lo tienen por excepción) sean el baremo con el que los que hoy no tienen nada puedan cotejarse. Por lo tanto, la ley establece un estándar de que estén todas, pero no da un tercio del espectro radioeléctrico al Estado".

c) División de licencias en AM y FM

En 2005 el Poder Ejecutivo Nacional firmó el Decreto 703/05 mediante el cual autorizó la escisión en dos licencias independientes al servicio de radiodifusión identificado como LS10 *Radio Del Plata*, de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, cuyo titular es la firma *Radiodifusora del Plata S.A.*, adjudicataria de LS10 *Radio del Plata* AM 1030 y la FM 95.1-.

Esta medida modificó el aspecto que determinaba que un licenciatario de una frecuencia AM podía explotar una FM en la misma localidad y bajo la misma licencia. Con esto, la irregularidad cometida hasta entonces por Marcelo Tinelli, al adquirir sólo la frecuencia de *AM Del Plata* al mexicano *Grupo CIE*, tal cual lo expresa el propio multimedio en su balance, se volvió legal.

A partir de entonces las licencias de las estaciones de radio se podrán concursar de manera separada. Eso implica que al caducar las licencias vigentes, las estaciones AM que también explotan emisoras FM en la misma localidad podrán extenderse a dos licenciatarios distintos, algo que abre potencialmente las posibilidades de participación y propiedad.

3.2.2.5 Promoción de la diversidad y universalidad en el acceso y participación

La LSCA considera en su artículo 2º que "el objeto primordial de la actividad brindada por los servicios regulados en la presente es la promoción de la diversidad y la universalidad en el acceso y la participación". Ello implica que el Estado debe garantizar a todos los habitantes de la Nación la igualdad de oportunidades de acceso a contenidos y tipos de medios de comunicación diversos, atendiendo en particular "la satisfacción de las necesidades de información y comunicación social de las comunidades en que los medios estén instalados y alcanzan

Interior CS6.indd 235 08/12/2013 18:39:49

en su área de cobertura o prestación". Para tal fin se combinan distintos ejes de la ley, entre ellos los límites a la concentración de licencias, el ingreso de nuevos actores y la división del espectro radioeléctrico en tres partes.

La ley también declara a la información como un derecho fundamental de la persona humana, esencial para su desarrollo personal y sociocultural. Esto se ve reflejado en el artículo 8 que dicta que "la recepción de las emisiones de radiodifusión abierta es gratuita, y establece un abono social para el caso de suscripción".

A esto se suma que se garantiza el acceso universal a los contenidos informativos de interés relevante y de acontecimientos deportivos de encuentros futbolísticos u otro género o especialidad. Los partidos de fútbol y otros encuentros olímpicos que sean de interés para la Argentina se transmitirán por la televisión abierta de acceso libre[293].

a) Nuevos actores

La LSCA estipula que "los servicios previstos por esta ley serán operados por tres (3) tipos de prestadores: de gestión estatal, gestión privada con fines de lucro y gestión privada sin fines de lucro". Entre los titulares de este derecho se encuentran "personas de derecho público estatal y no estatal" así como "personas de existencia visible o de existencia ideal y de derecho privado, con o sin fines de lucro". Entre ellos se destaca la incorporación, de los Pueblos Originarios, cooperativas y universidades nacionales.

Medios de comunicación audiovisual universitarios y educativos: Son adjudicatarias de autorizaciones. En cuanto a la programación, las emisoras universitarias deberán dedicar espacios relevantes de su programación a la divulgación del conocimiento científico, a la extensión universitaria y a la creación y experimentación artística y cultural.Las radios universitarias deberán incluir en su programación un mínimo del sesenta por ciento (60%) de producción propia.

Los servicios de radiodifusión de establecimientos educativos deben responder al proyecto pedagógico e institucional del establecimiento educativo y deberá contener como mínimo un sesenta por ciento (60%) de producción propia. Podrán retransmitir libremente las emisiones de las estaciones integrantes de Radio y Televisión Argentina Sociedad del Estado.

Servicios de comunicación audiovisual de Pueblos Originarios: Son adjudicatarios de autorizaciones y serán financiados por: asignaciones del presupuesto nacional, venta de publicidad, donaciones y legados, venta de contenidos de producción propia, auspicios o patrocinios, y, recursos específicos asignados por el Instituto Nacional de Asuntos Indígenas.

Cooperativas: Hasta el 2005 tenían prohibido el ingreso.

3.2.2.6. Participación de la sociedad civil: Las audiencias públicas y la creación de la "Defensoría del Público"

La LSCA fue votada en octubre de 2009 por el Congreso de la Nación. El texto final surgió de un anteproyecto presentado en marzo de ese año por el Poder Ejecutivo -basado en los 21 puntos propuestos

293 El fútbol era el ejemplo paradigmático, en el cual había un conjunto de derechos de exhibición monopolizados, pues se trataba de señales de interés relevante.

Interior CS6.indd 236 08/12/2013 18:39:49

por la Coalición para una Radiodifusión Democrática- y puesto a disposición de la ciudadanía para su discusión.

Antes de ingresar al Parlamento ese texto fue debatido a lo largo del país en 24 Foros Participativos de Consulta Pública y 80 charlas de discusión, en los que se recibieron y analizaron propuestas de incorporación, modificación y eliminación de artículos o partes de los mismos. También se abrió una dirección de correo en la que se recibieron sugerencias y documentos. En total se recibieron más de 1200 aportes que derivaron en más de 120 modificaciones del anteproyecto original. Una vez presentado en el Congreso, se realizaron dos audiencias públicas en la Cámara de Diputados que llevaron a otras 20 modificaciones del proyecto, lo que convirtió al proceso de creación de la LSCA en un ejercicio de participación democrática inédito en la historia argentina.

a) Los 21 puntos de la "Coalición por una Radiodifusión Democrática"

La Ley 26522, se apoyó en la declaración de los 21 puntos de la Coalición por una Radiodifusión Democrática[294], formada por cerca de 2000 entidades. Esta coalición aportó 21 temas claves que no podían faltar en una regulación de medios:

> 1.- Toda persona tiene derecho a investigar, buscar, recibir y difundir informaciones, opiniones e ideas, sin censura previa, a través de la radio y la televisión, en el marco del respeto al Estado de derecho democrático y los derechos humanos.
>
> 2.- La radiodifusión es un servicio de carácter esencial para el desarrollo social, cultural y educativo de la población, por el que se ejerce el derecho a la información.
>
> 3.- Se garantizará la independencia de los medios de comunicación.
>
> 4.- Las frecuencias radioeléctricas no deben transferirse, venderse ni subastarse. Nadie debe apropiarse de las frecuencias.
>
> 5.- La promoción de la diversidad y el pluralismo debe ser el objetivo primordial de la reglamentación de la radiodifusión.
>
> 6.- Si unos pocos controlan la información no es posible la democracia. Deben adoptarse políticas efectivas para evitar la concentración de la propiedad de los medios de comunicación.
>
> 7.- El público tendrá derecho a acceder a una información plural, así como a la diversidad cultural.
>
> 8.- En los casos de una integración vertical u horizontal de actividades ligadas, o no, a la comunicación social, se deberán establecer regulaciones que promuevan el pluralismo, respeten las incumbencias profesionales y derechos intelectuales.
>
> 9.- Deberá mantenerse un registro público y abierto de licencias.
>
> 10.- No podrán ser titulares de licencias de servicios de radiodifusión ni integrantes de sus órganos directivos, quienes ocupen cargos electivos oficiales nacionales, provinciales o municipales, funcionarios públicos de los distintos poderes, miembros de las Fuerzas Armadas y de seguridad, como así tampoco aquellos que hayan tenido participación comprometida con violaciones a los derechos humanos.

---

294 La Coalición por una Radiodifusión Democrática se conformó en el 2004 convocada por el Foro Argentino de Radios Comunitarias (FARCO) y presentó entonces los “21 puntos básicos para una Radiodifusión democrática” consensuados entre todos los participantes como la base para construir la nueva Ley. Disponible en: http://www.telam.com.ar/advf/imagenes/especiales/documentos/2012/11/509435587ec92.pdf

Interior CS6.indd 237 08/12/2013 18:39:49

11.- Existen tres tipos de prestadores de servicios de radiodifusión: públicos, comerciales y comunitarios de organizaciones de la Sociedad Civil sin fines de lucro. Todos los servicios de radiodifusión podrán contratar publicidad en igualdad de condiciones, ya que así se respetan los derechos humanos económicos, sociales y culturales.

12.- Los medios estatales deberán ser públicos y no gubernamentales.

13.- Los planes técnicos deberán reservar al menos el 33% de frecuencias, en todas las bandas, para entidades sin fines de lucro.

14.- La ley establecerá cuotas que garanticen la difusión sonora y audiovisual de contenidos de producción local, nacional y propia.

15.- La explotación de los servicios de radiodifusión es indelegable y debe ser prestada por el propio titular de la licencia.

16.- Las repetidoras y cadenas deben ser una excepción a la regla de modo tal de priorizar el pluralismo y la producción propia y local, salvo para las emisoras estatales de servicio público o la emisión de acontecimientos de carácter excepcional.

17. La publicidad sonora y audiovisual será de total producción nacional y deberá siempre diferenciarse de los contenidos de la programación, no estará incluida en esta.

18. Los sistemas de distribución de señales deberán incluir en su grilla de canales las emisoras de TV de aire de la localidad, el canal público nacional y un canal con producción informativa local y propia.

19. La autoridad de aplicación deberá respetar en su constitución el sistema federal y estará integrada además por organizaciones de la sociedad civil no licenciatarias y por representantes de las entidades representativas de los trabajadores de los medios y de las artes audiovisuales.

20.- Se creará la figura de la "Defensoría del público", con delegaciones en las provincias, que recibirá y canalizará las inquietudes de los habitantes de la Nación. Deberá incluirse un capítulo que garantice los derechos del público.

21. En la nueva ley se deberá contemplar la normalización de los servicios de radiodifusión atendiendo a las necesidades de aquellos impedidos de acceder a una licencia por las exclusiones históricas de la ley 22.285 y la administración arbitraria de las frecuencias por parte del Estado nacional.

Los "21 Puntos" se establecieron con el fin de precisar una serie de pautas fundamentales para conformar un sistema de medios de comunicación compatibles y promotores de la democracia[295.] Los mismos se insertan en el campo más amplio del "derecho a la comunicación", tanto activa como pasiva, que tienen todas las personas.

Cabe destacar, que desde el Foro Argentino de Radios Comunitarias (FARCO) se convocó a cientos de actores sociales, sindicales, universitarios, artistas, actores, productores, para formar la Coalición por una Radiodifusión Democrática. Desde allí se construyó la fuerza necesaria para que la Ley llegara al Congreso, y diputados y senadores la sancionaran.

---

295 En Argentina, el 27 de agosto de 2004, en coincidencia intencional con el Día de la Radio, la Coalición por una Radiodifusión Democrática elaboró un "Iniciativa ciudadana por una ley de radiodifusión para la democracia", conocida como los 21 Puntos.

Interior CS6.indd 238 08/12/2013 18:39:49

b) Sobre la función de la "Defensoría del Público de Servicios de Comunicación Audiovisual"

La Defensoría del Público[296]tiene la función de convocar a toda la ciudadanía a participar de las Audiencias Públicas que se realizan en las 6 regiones del país. "El adecuado funcionamiento de los medios de radiodifusión", como dice la Ley, es el eje de ideas y claves.

¿Qué son las audiencias públicas?

Las audiencias públicas son espacios institucionales en donde pueden manifestar su conocimiento, su experiencia, sus opiniones, todas las personas, grupos e instituciones que se sientan afectadas o tengan interés en un asunto relacionado a la temática de servicios de comunicación audiovisual. Nadie queda afuera cuando el tema en debate es –como sintetiza la Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual– "el adecuado funcionamiento de los medios de radiodifusión" en Argentina.

La Defensoría del Público tiene una enorme relevancia porque se trata de uno de los principales instrumentos para fortalecer la vida democrática, la transparencia, la legitimidad de las instituciones, para escuchar, para poner en juego la inteligencia colectiva y para estrechar los lazos entre y con la comunidad.

Suele hablarse de la "doble naturaleza" pública de las audiencias públicas: primero, porque la transparencia en su desarrollo y la publicidad de sus aspectos más relevantes y resoluciones son requisitos de su realización. En segundo lugar, porque las audiencias públicas están abiertas –y es condición de su éxito y de su existencia– al acceso y expresión del público en general como sujetos activos. Y a estas dos claves de interpretación del carácter público de estos espacios de participación social y popular, la Defensoría del Público suma una tercera. Porque el protagonista es, justamente, el público, son las audiencias, es la ciudadanía en su relación con los medios de comunicación audiovisual.

Cada año, las audiencias públicas de la Defensoría del Público se realizan en las seis regiones del país[297]:

- Noreste: Formosa, Chaco, Corrientes y Misiones
- Noroeste: Jujuy, Salta, Catamarca, Tucumán, La Rioja y Santiago del Estero
- Buenos Aires: Provincia y Ciudad Autónoma de Buenos Aires
- Centro: Santa Fe, Entre Ríos, Córdoba y La Pampa
- Cuyo: San Juan, Mendoza y San Luis
- Patagonia: Neuquén, Río Negro, Chubut, Santa Cruz, Tierra del Fuego, Islas Malvinas y Antártida Argentina.

"Evaluar el adecuado funcionamiento de los medios de radiodifusión" es el objetivo que la Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual dispone para las audiencias públicas que convoca la Defensoría del Público.

En ese análisis colectivo, son bienvenidas las opiniones, las experiencias, las críticas, los reclamos, las buenas prácticas, las propuestas[298], acerca de la aplicación de la Ley de Servicios de Comunicación Audiovi-

296 Sitio oficial: http://www.defensadelpublico.gob.ar/es

297 El Reglamento de las Audiencias Públicas se encuentra disponible en: http://www.defensadelpublico.gob.ar/sites/default/files/reglamento_simplificado_de_audiencias_publicas.pdf

298 Según el portal de la Defensoría del Público las preguntas vinculantes son referidas a lo siguiente: ¿Cómo se está aplicando la Ley de Servicios

Interior CS6.indd 239 08/12/2013 18:39:50

sual en cada región y a nivel nacional y de todos los aspectos que regula: la oferta de medios y la posibilidad de acceder a una variedad de propuestas locales y nacionales, las programaciones de la radio y la televisión pública, comercial y sin fines de lucro, el acceso al espectro de todos los sectores contemplados por la Ley, y la representación y la presencia de sectores históricamente marginados o estigmatizados y el respeto de sus derechos.

Además, la Defensoría del Público tiene entre sus funciones "proponer modificaciones a normas reglamentarias en las áreas vinculadas a su competencia". Es así que, la Defensoría del Público presenta informes que dan cuenta de cómo ha sido tomada cada propuesta. Esto da posibilidad de enriquecer las líneas de trabajo de la Defensoría y estrechar lazos a partir de un espacio de encuentro cara a cara con la comunidad.

3.2.2.7 Transparencia y contradicciones en el proceso de licitación de medios sin fines de lucro

De acuerdo con el texto actual del Decreto-Ley de Radiodifusión, las licencias para la prestación del servicio son otorgadas por la autoridad de aplicación, la Autoridad Federal de Servicios de Comunicación Audiovisual (artículo 43), por un plazo de 15 años contado desde el inicio de las emisiones, con una única prórroga de 10 años (artículo 41). Se entregan hasta un máximo de 24 licencias a una misma persona física o jurídica para explotar servicios de radiodifusión (artículo 43). Existe un límite clave: en una misma zona de cobertura -ciudad o región-, se puede controlar una licencia de cada medio -radio AM, televisión abierta y servicio complementario: radio FM o distribuidora de televisión por cable- siempre que las dos primeras no fueran las únicas existentes en el área.

Los requisitos a cumplir para acceder a licencias se definen en el artículo 45. Los más relevantes son: a) ser argentino o naturalizado o hasta un 30% de capital extranjero15; b) tener calidad moral e idoneidad cultural; c) contar con capacidad patrimonial; d) no tener antecedentes e impedimentos penales; e) no contar con vinculación de propiedad con empresas de periodismo gráfico extranjeras; d) en caso de sociedades no comerciales, no ser cooperativas prestadores de servicios públicos.

Los requisitos planteados en el artículo 45 son de admisibilidad de la propuesta y en su transcripción se evidencian las contradicciones que presenta la propia redacción, motivo de múltiples controversias en su aplicación: El citado artículo 45 establece que: "Las licencias se adjudicarán a una persona física o jurídica regularmente constituida en el país".

---

de Comunicación Audiovisual en tu región?
¿Tenés posibilidad de acceder a diversidad de medios: públicos, privados comerciales, sin fines de lucro, comunitarios, escolares, universitarios, de pueblos originarios?
¿Considerás que los derechos de los grupos minoritarios están respetados en la radio y la televisión?
¿En qué medida está presente en los medios la pluralidad de opiniones, de producciones, de estéticas de nuestro país?
¿Qué espacio ocupan las producciones locales o regionales en las programaciones?
¿La publicidad y los programas de los medios evitan tratos discriminatorios, menoscabos a la dignidad humana, comportamientos perjudiciales para la salud y el medio ambiente, como establece la Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual?
¿Se respetan los horarios aptos para todo público y se incluyen producciones dirigidas a niños y niñas?
¿Está garantizado el acceso a una oferta variada de medios y programas para las personas con discapacidad?
¿Conocés experiencias de buenas prácticas en medios de comunicación audiovisual (radio y televisión) que te gustaría compartir?
¿Qué propuestas harías en relación a los medios de radiodifusión?

Interior CS6.indd 240 08/12/2013 18:39:50

Cuando el solicitante sea una persona jurídica en formación, la adjudicación de la licencia se condicionará a su constitución regular.

Las personas físicas, las personas jurídicas en lo pertinente, los integrantes de los órganos de administración y fiscalización de las personas jurídicas no comerciales o sin fines de lucro, y las personas físicas en cuanto integrantes de las personas jurídicas comerciales, deberán reunir al momento de su presentación al proceso de adjudicación de la licencia y mantener durante su vigencia los siguientes requisitos:

a) Ser argentino nativo o naturalizado con una antigüedad mínima de cinco años y mayor de edad.
b) Tener idoneidad cultural acreditada por una trayectoria que pueda ser objetivamente comprobada.
c) Tener capacidad patrimonial acorde con su inversión y poder demostrar el origen de los fondos.
d) No estar incapacitado o inhabilitado, civil y/o penalmente, para contratar o ejercer el comercio, ni haber sido condenado por delito doloso.
e) No ser deudor moroso de obligaciones fiscales o previsionales, ni ser deudor del gravamen previsto en el artículo 73 de la presente ley.
f) No tener vinculación jurídica societaria ni sujeción directa o indirecta con empresas periodísticas o de radiodifusión extranjeras, salvo que los acuerdos de reciprocidad suscritos por la República Argentina con terceros países contemplen tal posibilidad o que los contratos de cesión de acciones, cuotas o de transferencia de la titularidad de la licencia hayan sido celebrados con anterioridad a la fecha de entrada en vigencia de la Ley 25750, y que se encuentren aprobados en la Comisión de Defensa de la Competencia.
g) No ser magistrado judicial, legislador, funcionario público, ni militar o personal de seguridad en actividad.
h) No ser persona jurídica prestadora de un servicio público. No ser director o administrador de dicha persona jurídica, ni ser accionista mayoritario de la misma que posea el 10% o más de las acciones que conforman la voluntad social.» En el supuesto de que la oferente se halle conformada por otras personas de existencia ideal, los requisitos mencionados deberán ser cumplidos por quienes conformen la voluntad social mayoritaria.

La autoridad de aplicación deberá evaluar las propuestas para su adjudicación sin perjuicio de lo establecido en el artículo 41, sobre la base de la idoneidad, experiencia y arraigo, exclusivamente. Los requisitos que se prevén en este artículo son condiciones de admisibilidad. Cuando el solicitante de una licencia para la explotación de servicios de radiodifusión sea una persona jurídica sin fines de lucro prestadora de servicios públicos, la autoridad de aplicación le adjudicará la licencia cuando no exista en el área primaria de cobertura, o área de servicio en el caso de servicios complementarios de radiodifusión, otro licenciatario prestando de manera efectiva el servicio solicitado.

Cuando resulte adjudicataria de una licencia una persona jurídica sin fines de lucro, que sea además prestadora de un servicio público domiciliario en la misma localidad del área de servicio licenciada, deberá cumplir adicionalmente con los siguientes requisitos:

1. Llevar una contabilidad separada y facturar por separado las prestaciones correspondientes al servicio licenciado.

Interior CS6.indd 241 08/12/2013 18:39:50

2. No incurrir en prácticas anticompetitivas tales como las prácticas atadas y los subsidios cruzados con fondos provenientes del servicio público hacia el servicio licenciado.
3. No negar a los competidores en los servicios licenciados el acceso a su propia infraestructura de soporte, en especial postes, mástiles y ductos, en condiciones de mercado. Se consideran condiciones de mercado a los efectos de esta norma las provenientes de contratos anteriores o vigentes para este tipo de prestaciones.

Para las personas jurídicas mencionadas en la presente ley, serán de aplicación las previsiones establecidas en el artículo 2° de la Ley 25750.

El texto actual es resultado de una serie de transformaciones que se aplicaron en los últimos 25 años. En general, esos cambios tuvieron un objetivo muy concreto: desarrollar el modelo que pone al mercado en el centro y con significativos beneficios. La mayor parte de las transformaciones sucedieron durante el gobierno de Carlos Menem (1989-1999). Con la sanción de la Ley de Reforma del Estado, en agosto de 1989, se eliminaron algunas restricciones del régimen de licencias y licenciatarios tales como:

- La prohibición de concursar por una nueva licencia para un propietario/socio de otro servicio de radiodifusión o con vinculación a empresas gráficas.
- La disposición que establecía que el objeto social de la licenciataria debía ser exclusivamente la prestación de servicios de radiodifusión.
- La prohibición de constituir una sociedad integrada por otras sociedades como propietaria de una empresa licenciataria.

Esto generó cambios estructurales en el sector de medios en general y en el mapa de la televisión abierta en particular en beneficio de determinados grupos económicos.

a) Concurso público, abierto y permanente

El mecanismo de asignación de licencias con una sola excepción es de concurso público, abierto y permanente. En la ley anterior, el mecanismo de concurso era sólo para las emisoras abiertas, esto implicaba que lo que no fueran servicios abiertos o complementarios, se asignaban a dedo y a demanda; razón por la cual, en muchas lugares nunca se abrieron medios que rompieran los monopolios locales.

En ese caso, la nueva ley da como modo de adjudicación de licencias el concurso público, abierto[299] y permanente. Lo último quiere decir que si en un momento queda desierto el concurso, se vuelve a llamar.

- Hay un requisito adicional para que las licencias sean renovadas que es una audiencia **pública**, algo que ya estaba en legislaciones como la canadiense o la uruguaya. Estas audiencias van de la mano de un capítulo que tiene que ver con transparencia y comunicación pública con respecto a los prestadores de servicio de radiodifusión que utilizan espectro. De modo tal que si alguien gana la licencia tiene que seguir explotándola en base al compromiso que adoptó.

299 Abierto significa que si alguien encuentra una frecuencia disponible y demuestra que técnicamente es susceptible y puede ser incorporada a los planes donde dicen donde son las frecuencias que hay, se incorpora al plan y se llama a concurso de modo de incentivar o de hacer crecer las instancias de pluralismo o de determinado lugar.

Interior CS6.indd 242 08/12/2013 18:39:51

- La ley pide un registro a los que no utilizan espectro. Las señales son definidas como contenidos empaquetados que se difunden por terceros con un responsable editorial; si ésta no utiliza espectro tiene que registrarse, porque si no lo hace, la falta es de quien la retransmite. Por lo tanto va a haber dos tipos de prestadores privados: con licencia o con registro.
- Los medios públicos o estatales y los pueblos originarios van a tener autorizaciones, esto hace más progresista a la Ley de Medios que a la Ley del Instituto Nacional de Asuntos Indígenas, porque en ella a las comunidades de pueblos originarios se las obliga a inscribirse cumpliendo una serie de formalidades y, una vez hecho el trámite, se les otorga la personería establecida en el artículo 33, primera parte del Código Civil, que dice cuáles son y qué derechos tienen las personas jurídicas (personas de existencia ideal sin fines de lucro), son personas de derechos privados. La Constitución, en el artículo 67, inciso 13 establece ciertos derechos de las comunidades de pueblos originarios: el derecho al idioma, actuar en la justicia, etc.; las considera como pueblos originarios, no como personas jurídicas privadas.

3.1.2.8 Financiamiento de medios sin fines de lucro y pueblos originarios

La Autoridad Federal de Servicios de Comunicación Audiovisual (AFSCA) cada año llama a concurso del Fondo de Fomento para Medios de Comunicación Audiovisual (FOMECA), destinado a la promoción de medios sin fines de lucro y pueblos originarios[300]. Dicho fondo fue creado en cumplimiento de lo establecido por la Ley Nº 26522 de Servicios de Comunicación Audiovisuales (artículo 97 inciso f).

> **Articulo 97.–** Destino de los fondos recaudados. La Administración Federal de Ingresos Públicos destinará los fondos recaudados de la siguiente forma:
>
> f) El diez por ciento (10%) para proyectos especiales de comunicación audiovisual y apoyo a servicios de comunicación audiovisual, comunitarios, de frontera, y de los Pueblos Originarios, con especial atención a la colaboración en los proyectos de digitalización.

El objetivo del FOMECA es fomentar la adquisición de equipamiento técnico para la mejora de la emisión y recepción de las señales de servicios de radiodifusión e incorporar y mejorar la infraestructura física y tecnológica que permitan el normal desarrollo de las tareas diarias. Asimismo, busca fomentar la producción de contenidos de calidad, que aporten a la diversidad, la pluralidad, la construcción de ciudadanía y la inclusión social a través de la federalización de la producción.

Los proyectos pueden ser presentados en dos modalidades, siempre y cuando el fondo del subsidio tenga como destino el "equipamiento tecnológico, adecuación edilicia y honorarios profesionales"[301]

- Modalidad I. Se financiarán montos de hasta CIEN MIL PESOS ($ 100.000) en proyectos de pueblos originarias o personas jurídicas sin fines de lucro licenciatarios, reconocidas y/o autorizadas, que no se encuentren operativas.

300 La Ley dispone que "Pueden ser postulantes al FOMECA: a) Personas Jurídicas sin fines de lucro que cuenten con la adjudicación de licencia de una estación de radiodifusión sonora o el reconocimiento otorgado a través del dictado de COMFER; y b) Pueblos Originarios autorizados para el funcionamiento de servicios de comunicación audiovisual de radiodifusión sonora en el marco de la Ley Nº 22285 o a través de la Ley Nº 26522.

301 CLACPI (2013). "Argentina: Lanzan Fondo de Fomento para medios sin fines de lucro y Pueblos Originarios". Disponible en: http://clacpi.org/observatorio/?p=3398

Interior CS6.indd 243 08/12/2013 18:39:51

- Modalidad II. Se financiarán montos de hasta DOSCIENTOS MIL PESOS ($ 200.000) en proyectos de pueblos originarios o personas jurídicas sin fines de lucro licenciatarios, reconocidas y/o autorizados que se encuentren operativas.

3.1.2.9 Mecanismos para garantizar el acceso y migración de los medios comunitarios a la digitalización

Luego de varios años y diferentes gobierno con medidas contrapuestas en esta materia de radiodifusión, conla Ley Nº 26522 se adoptaron normativas para la Televisión Digital Terrestre (TDT)[302], que permiten varias lecturas en términos de política y del sistema de medios[303].

En primer lugar, el gobierno logra salir "por arriba" de una encerrona laberíntica, generada por el lobby de los dos grandes grupos de multimedios: Clarín y Telefónica. Mientras que Clarín pugnaba por la norma norteamericana (ATSC) para apuntar a la Alta Definición en la TV Abierta sin afectar su negocio casi monopólico de TV por Cable; *Telefónica* lo hacía por la norma europea (DBV T) para generar condiciones que ampliaran la oferta de canales de TV de aire y así accionar para afectar el negocio de cable de *Clarín* (Bizberque, Becerra y Mastrini, 2011:194).

En segundo término, la decisión implica un gran negocio para las empresas niponas como NEC, cuya representación en Brasil es de O'Globo, aspecto que permite sostenerlo como una de las razones por la cual el gobierno de Lula adoptó dicha norma en 2006. Japón se queda así con los dos mercados de aparatos de TV más importante de América del Sur: Brasil y Argentina.

El Estado Nacional en este proceso se convierte en el agente central del proceso de digitalización de la televisión en Argentina. La política que lleva adelante incluye un conjunto de planes, programas, proyectos y directrices que pueden dividirse en tres áreas: la regulación (la sanción de un conjunto de leyes y decretos); el equipamiento y el desarrollo de la tecnología (expansión de la cobertura, distribución de receptores); y en tercer lugar el plano de los contenidos (financiamiento, fomento de la elaboración de contenidos a difundir en las nuevas plataformas).

En líneas generales, este proceso no afectó en especial la independencia ni la línea editorial, que en el sistema de medios de propiedad estatal resulta afectada por cuestiones políticas (dado el carácter eminentemente gubernamental de los medios públicos) mucho antes del proceso de la digitalización. Y en términos de diversidad, el proceso de digitalización de las emisiones televisivas aun está en sus primeros pasos, por lo que resulta aventurado realizar conclusiones[304.]

---

302 El "triunfo" de la variante brasilera de la norma japonesa en el Cono Sur basó su éxito en la promesa de pasar de ser importadores a productores de tecnología y, por ende, revitalizar las industrias nacionales. También se hizo énfasis en la posibilidad del sistema japonés para asegurar en cada país el inicio de su proceso de transición analógico-digital, con una compresión más avanzada que la utilizada en Estados Unidos o Europa (MPEG-4 en lugar de MPEG-2), aprovechando el "knowhow" adquirido en los desarrollos anteriores. En este sentido, se exacerbó la potencialidad de los países del Cono Sur de estar a la vanguardia tecnológica. A lo anterior hay que sumar los acuerdos de capacitación con especialistas japoneses y la posibilidad de los técnicos de participar en el desarrollo del middleware Ginga, que permite la interactividad (BIZBERQE, 2012).

303 Según Bizberqe (2012), "La TDT sirve como ejemplo privilegiado para dar cuenta de la progresiva instalación de un nuevo paradigma de política pública, signado por la convergencia tecnológica". Ibíd.

304 La situación de la radiodifusión comunitaria y pública (la situación de los pueblos indígenas se encuentran regulados en este tipo de gestión)

Interior CS6.indd 244 08/12/2013 18:39:51

Para el área de contenidos, el Consejo Asesor diseñó un batería de estrategias para satisfacer esta necesidad de completar los nuevos espacios posibles. La misma está compuesta por el Banco Nacional de Contenidos de Alcance Universal de la TV Digital (un recurso que constituirá un archivo que prevé poner a disposición contenidos de todas las regiones), el espacio de Fomento a la TV Digital y a la producción de contenidos de alcance universal, y el Concurso de Contenidos promovido por el INCAA (Instituto Nacional de Artes Audiovisuales).

El análisis de la política de Televisión Digital plantea dos desafíos (MARINO 2013: 2): el alcance y el financiamiento de los contenidos:

- En primer lugar, los cambios deberán transformar cuestiones de logística, de distribución de señales y el equipamiento de los hogares en un plazo cuyo cierre sería en 2019, año en que se prevé el apagón analógico según la normativa.
- En segundo lugar, respecto de la cuestión de los contenidos, aparecen todavía más dudas que certezas. Parece claro que un porcentaje bajo del 65 % de la población con cobertura accede a la TDT, lo que debe vincularse necesariamente con la fuerte tradición nacional de consumir TV de pago, "ya que en Argentina aproximadamente el 70 % de los hogares está abonado a la TV por Cable", según el Dr. Becerra.

Cabe señalar que en Argentina existen señales esperanzadoras, luego que en 2005 el Congreso modificara el artículo 45 de la Ley de Radiodifusión, que impedía que las organizaciones no comerciales pudieran ser titulares de radio o TV. Actualmente se encuentra en curso un proceso de normalización del espectro, que ha reconocido a 126 emisoras no comerciales y busca legalizar su situación. No se prevén límites a la gestión de publicidad o potencias a utilizar.

Según Marcelo Celani (2013), Argentina tiene un buen posicionamiento en materia de penetración por hogar: "Argentina tiene buenas chances de alcanzar posiciones de liderazgo en materia de aprovechamiento de la banda ancha". Menciona además que el crecimiento seguirá empujando la demanda de banda ancha, por lo que con buena selectividad se podría alcanzar a sectores postergados en áreas semi-urbanas y rurales (por encima de lo que ya se ha hecho).

Por otro lado, también opina que este país cuenta con un mal diseño regulatorio. Es decir, de regulación de telecomunicaciones y de medios inconsistentes con un escenario de convergencia, y con un pobre diseño institucional: Entes separados para medios y telecomunicaciones. Esfuerzos de inversión, loables, pero dispersos y con baja organicidad institucional.

3.1.3. CONCLUSIONES

A pesar de exhibir una activa (y en varios aspectos transgresora) política de comunicación, el gobierno argentino a cuatro años de la aprobación de la LSCA, ha incumplido algunos compromisos establecidos.

---

de Argentina se asienta en esta realidad. Al respecto, el representante para la Comisión Europea para la Defensa en la Competencia en materia de comunicaciones e información, Herbert Unguerer, ha señalado que: "La digitalización nos pone ante una disyuntiva, podemos pasar ante un proceso de concentración sin precedentes que profundice la brecha que hoy existe entre los que tienen y los que no tienen, o podemos entrar en un modelo de aumento de pluralismo o diversidad que permite achicar la brecha de modo irreversible, tanto como hubiera sido la agudización de la concentración en sentido contrario".

Interior CS6.indd 245 08/12/2013 18:39:51

La demostración más clara es la ausencia de un **plan técnico de frecuencias**. No se sabe, cuántas licencias hay disponibles ni cuáles están ocupadas por licenciatarios en cada una de las localidades del territorio argentino[305.306].

Por otro lado, algunas modificatorias a la Ley han “inyectado recursos para promover políticas carentes de controles sociales y políticos”. Así, el otorgamiento de permisos experimentales, provisorios, revela la impericia técnica y ausencia de compromiso de la gestión de la política audiovisual, que prometía estabilizar, consolidar y aportar criterios públicos en la gestión de un recurso como el espectro radioeléctrico.

Entre las iniciativas que promovió el gobierno en este lapso caben resaltar la autorización para que provincias, municipios y universidades habiliten emisoras de tv y radio (según corresponda). En alguno casos hay avances al respecto, que en el marco del escaso cumplimiento de la ley merecen, al igual que en la entrega de licencias para radios de baja potencia a algunas organizaciones sin fines de lucro en lugares del país donde la ocupación del espectro no genera conflictos.

Otra política complementaria que ejecutó el gobierno (y que no se inscribe estrictamente en la ley audiovisual pero la potencia) fue la realización de concursos para financiar contenidos a través del INCAA. Con ello se dinamizó y equipó una gran cantidad de productoras pequeñas y medianas en todo el país, creando competencias que, de existir en el futuro políticas estables para el sector, conforman una base de aliento a la descentralización de la producción de contenidos.

Por otro lado, en los últimos años emergieron conflictos novedosos entre actores tradicionales y flamantes competidores: cooperativas versus PyMes en el caso de la televisión de pago en el interior del país; emisoras de televisión abierta versus señales internacionales en lo relativo a sus beneficios impositivos; diferencias entre organizaciones comunitarias y alternativas en relación al intercambio de conquistas por apoyo político al gobierno; tercerización de la programación versus capacidades laborales subestimadas en los medios de gestión estatal; encuadres sindicales en nuevas ramas de actividad, son algunos de esos conflictos.

Más allá incluso de la propia ley, la tensión entre la lógica mercantil y el interés público moviliza la inquietud sobre nuevas regulaciones y estimula el ingreso de actores (tanto empresariales como no lucrativos) en el contexto de convergencia tecnológica lo que incomoda a los viejos actores del sector. La inédita discusión social ofrece un espacio de atención privilegiado para ensayar nuevas ideas y propuestas de mejora frente a un escenario que, por motivos políticos, económicos y tecnológicos, se presenta inconcluso.

305 El último registro que se tiene es del Censo 2005.

306 Martín Becerra (2013) señala al respecto que “sin plan técnico no pueden abrirse concursos para otorgar nuevas licencias ni, obviamente, reservar el 33% del espectro para organizaciones sin fines de lucro. Sin plan técnico no sólo se debilita el conocimiento y la gestión de licencias audiovisuales, sino también la asignación de espectro para telecomunicaciones, sector que puja con insistencia por la falta de frecuencias para expandir las redes móviles, alegando que el pésimo servicio que brindan los operadores no puede mejorar sin nuevas frecuencias”. BECERRA, Martín (2013, 29 de septiembre). “Ceguera informativa en la política de medios”. En: Perfil.com. Disponible en: http://www.perfil.com/contenidos/2013/09/29/noticia_0029.html

Interior CS6.indd 246 08/12/2013 18:39:52

3.3 BOLIVIA

Bolivia ha sido un país históricamente caracterizado por la fuerza social y política de movimientos radiofónicos alternativos. Desde más o menos la mitad del siglo veinte las experiencias vividas en el territorio boliviano lo convirtieron en un laboratorio académico para los gobiernos y las universidades del mundo entero. Desde las pioneras radios mineras, pasando por las radios educativas y populares confesionales, a las más reivindicativas radios campesinas y comunitarias son casi sesenta años de comunicación en busca del cambio social. Y es que, "es evidente que hay en Bolivia una larga y fructífera tradición de lucha por la democratización de la comunicación por medio de la radio del pueblo, por el pueblo y para el pueblo" (BELTRÁN 2005:10).

Algo importante que se debe anotar es que todas las experiencias tienen su inicio y justificación en la Revolución del año 1952 que añadió a las élites promotoras tanto a obreros como a campesinos, a mestizos y a blancos. La inserción de estos estratos en los profundos cambios que se produjeron tanto en materia social como económica permitieron "a los más bajos estratos a probar su fuerza y acceder al poder en diversas formas" (BELTRÁN y REYES 1993:19). En ese proceso de cambio los campesinos indígenas fueron exonerados de la feudal servidumbre que aún les ataba mediante una reforma agraria (por cierto, aún inconclusa) y la certificación del sufragio universal. Por su parte los obreros formaron su sindicato nacional en el nombre de la Central Obrera Boliviana, que pronto alcanzó niveles ni siquiera sospechados por los propios revolucionarios, consiguiendo grandes logros en materia de igualdad educativa y especialmente económica, al conseguir controlar la economía de base del Estado: las minas de estaño nacionalizadas.

En materia de comunicación, la revolución se inserta a través de la radio, barata y relativamente fácil de operar, "las radios son usadas para dirigir la organización política (para llamar a un mitin, para organizar una campaña) pero el uso de la radio también dio a la gente una importante experiencia en la actividad democrática y en la toma de decisiones. Las radios están comprometidas en la revaloración de las lenguas y las culturas indígenas" (O'CONNOR 1989: 507).

Es en este contexto donde surgen las primeras radios mineras, iniciadoras de un movimiento que se extenderá por las radios educativas católicas, las radios campesinas y comunitarias, y las experiencias de radiodifusión campesina en radios comerciales y la interesante acepción de "reporteros populares" (RAMOS 2012: 249).

Sin embargo, "todo este panorama, vasto y por demás rico, de la radiodifusión nacional hasta aquí detallado no tiene hasta la fecha un correlato normativo lo suficientemente integral, equitativo y coherente que sustente y ampare la existencia/convivencia de todas estas formas mediáticas" (HERRERA 2010: 385).

La Ley de Telecomunicaciones[307] aprobada en 1995, fue fruto más bien de la presión por el ingreso de operadores extranjeros a este rubro, sólo hace una referencia vaga en su artículo 41 a la que podría ser una radiodifusión distinta de servicio social, relacionada a la salud, la educación y las emergencias, y a la que –junto con aquella telecomunicación relacionada a la seguridad y a la defensa nacional- se exime del pago de tasas y derechos por utilización de frecuencias.

307 Ley Nº 1632. Ley de Comunicaciones. Publicada el 5 de julio de 1995. Disponible en: http://www.itu.int/ITU-D/treg/Legislation/Bolivia/ley_tlc.pdf

Interior CS6.indd 247 08/12/2013 18:39:52

Señala Karina Herrera (2010: 385) que "no parece extraño, pues, que una norma del alcance de una Ley pueda soslayar la presencia marcado de una realidad tan importante en Bolivia: la radiodifusión comunitaria y de servicio social. Las leyes o han ignorado de facto su presencia o, por el contrario, han impedido su existencia".

Como lógica reacción ante ese tipo de marginación se logró promulgar el D.S. 27489 de 14 mayo de 2004[308], durante el mandato de Carlos Mesa, en el que por primera vez se reconoce la existencia de la radiodifusión comunitaria. Un año más tarde, el 16 de diciembre de 2005, bajo el gobierno de Eduardo Rodríguez Veltzé, el D.S. 28526[309] concreta la reglamentación y la simplificación del trámite para el funcionamiento de las emisoras comunitarias.

"Lamentablemente, estos adelantos normativos fueron sustituidos por el D.S. 29174[310,] emitido el 20 de junio de 2007, bajo el primer gobierno de Evo Morales Ayma, que según lectura de analistas y activistas de AMARC, presenta más peligros que garantías para la existencia de las emisoras comunitarias" (HERRERA 2010: 386)[311.]

Finalmente el 8 agosto de 2011 la Asamblea Legislativa Plurinacional sancionó la Ley Nº 164, Ley General de Telecomunicaciones, Tecnologías de Información y Comunicación, actualmente vigente.

3.3.1 Modelo de gestión de la radiodifusión

3.3.1.1 Modelo de gestión: Ley de Telecomunicaciones, Tecnologías de Información y Comunicación

Hasta 2011, Bolivia no contaba con un cuerpo normativo integrado que articulara las telecomunicaciones y la radiodifusión bajo una concepción amplia tanto de libertad de expresión como del derecho a la comunicación e información.

La Ley 164, promulgada en agosto de 2011[312], reúne en un solo cuerpo legal la regulación de las telecomunicaciones, las tecnologías de la información y el servicio postal. Sin embargo, se le cuestiona la falta de lineamientos que contemplen el próximo y complejo escenario de la radiodifusión digital.

De hecho, los medios comunitarios e indígenas ya habían sido reconocidos en 2004, 2005 y 2007 por medio de decretos supremos. Más tarde, la Constitución Política del Estado (CPE), promulgada en 2009 después de un inédito referéndum aprobatorio –logro culminante del proceso de cambio que vive Bolivia desde 2006– reafirmó el derecho a la información, a la comunicación y, puntualmente, a la comunicación comunitaria, cuya creación el Estado se compromete a apoyar en igualdad de condiciones y oportunidades.

308 Decreto Supremo Nº 27489, 14 de mayo de 2004. Disponible en: http://www.lexivox.org/norms/BO-DS-27489.xhtml

309 Decreto Supremo Nº 28526, 16 de diciembre de 2005. Disponible en: http://www.lexivox.org/norms/BO-DS-28526.xhtml

310 Disponible en: http://www.gacetaoficialdebolivia.gob.bo/normas/buscar/page:1338

311 Ver artículo de José Luis Aguirre publicado el 9 de junio del 2011en el portal de AMARC: "Ley de Telecomunicaciones descolonizadora". Disponible en: http://legislaciones.amarcalc.org/?q=node/2968

312 Cabe señalar que Julio de 2011 estaba marcado como el «plazo fatal» para la sanción de una Ley de Telecomunicaciones que asegurara la entrada en vigor de ciertas competencias de los niveles territoriales del Estado en relación a la regulación de los medios establecidas en la CPE. AMARC Bolivia y otras entidades gremiales del mundo de la comunicación demandaron al gobierno que el proceso de sanción de esa normativa se basara en un debate participativo y no en una decisión unilateral.

Interior CS6.indd 248 08/12/2013 18:39:52

3.3.1.2 Autoridades de aplicación: Estado y la Autoridad de Regulación y Fiscalización de Telecomunicaciones y Transportes

a) Atribuciones del Estado y los Gobiernos Departamentales Autónomos e Indígenas Originarios

De acuerdo a lo establecido en la Constitución Política del Estado y el Artículo 85 de la Ley Nº 031, Marco de Autonomías y Descentralización, aprobado el 19 de julio de 2010, se dispone que al Estado boliviano le corresponde, a través del Ministerio a cargo del sector de telecomunicaciones definido mediante normativa, ejercer a partir de sus competencias exclusivas las siguientes atribuciones:

1. Formular políticas, planes y programas que garanticen a través del uso de las telecomunicaciones y tecnologías de información y comunicación, el mejoramiento de la calidad de vida de las bolivianas y los bolivianos y el acceso equitativo a oportunidades de educación, salud y cultura, entre otras.
2. Formular, aprobar y ejecutar las políticas rectoras del sector de telecomunicaciones y tecnologías de información y comunicación, del espectro radioeléctrico y del servicio postal, así como, la normativa, reglamentación y planes necesarios en todo el país.
3. Formular la política para promover que las redes de información y comunicación, interconectadas vía internet sean accesibles a todos los habitantes del país manteniendo la disponibilidad, integridad y confidencialidad en la utilización de las tecnologías de información y comunicación.
4. Conocer y resolver de manera fundada los recursos jerárquicos interpuestos contra las resoluciones emitidas por la Autoridad de Regulación y Fiscalización de Telecomunicaciones y Transportes.
5. Promover la convergencia tecnológica y de servicios en coordinación con las entidades públicas competentes.
6. *Fiscalizar, supervisar y vigilar la gestión* y el cumplimiento de políticas del sector de telecomunicaciones y tecnologías de información y comunicación, así como del servicio postal*, a la Autoridad de Regulación y Fiscalización de Telecomunicaciones y Transportes.*
7. Coordinar la construcción de la sociedad de los saberes y la información y el desarrollo de las telecomunicaciones y tecnologías de información y comunicación con las entidades gubernamentales del Estado en su nivel nacional y las entidades territoriales autónomas.
8. Formular, proponer o modificar el Plan Nacional de Frecuencias, el Plan Nacional de Telecomunicaciones y Tecnologías de Información y Comunicación, y otros planes aplicables en todo el territorio del Estado Plurinacional.
9. Promover y coordinar la participación de la sociedad civil organizada para el diseño de políticas públicas y efectivizar el control social a la calidad de los servicios públicos de telecomunicaciones y tecnologías de información y comunicación, así como del servicio postal.
10. Coordinar la generación de información técnica especializada del sector para su consideración en los censos nacionales, encuestas especializadas y otros.
11. Definir para todo el territorio nacional las bandas de frecuencias para uso exclusivo y directo relacionado con la seguridad y defensa del Estado.

Interior CS6.indd 249 08/12/2013 18:39:52

Asimismo se dispone que sea atribución del Estado:

1. Administrar, autorizar y supervisar el uso de las frecuencias electromagnéticas en redes de telecomunicaciones, radiodifusión y otras, en el territorio nacional.
2. Supervisar el uso de frecuencias electromagnéticas de alcance internacional, conforme a los convenios e instrumentos internacionales suscritos por el país.
3. Elaborar y **aprobar el Plan Nacional de Frecuencias**, aplicable en todo el territorio del Estado Plurinacional.

Se deja como competencia de los **Gobiernos Departamentales Autónomos**, el "Supervisar el uso de las frecuencias electromagnéticas de alcance departamental, de acuerdo al Plan Nacional de Frecuencias".

Los **Gobiernos Indígena Originario Campesinos Autónomos** según Ley tienen la atribución de: "Autorizar el funcionamiento de radios comunitarias en su jurisdicción, respetando las normas y políticas aprobadas por el nivel central del Estado".

b) Autoridad de Regulación y Fiscalización de Telecomunicaciones y Transportes

La Ley 164, en su articulado 14 dispone que son atribuciones de la "Autoridad de Regulación y Fiscalización de Telecomunicaciones y Transportes" las siguientes[313:]

Cumplir y hacer cumplir la Ley 164 y sus reglamentos.

1. Autorizar, regular y fiscalizar los servicios de telefonía fija, móvil y todas las redes y servicios de telecomunicaciones y tecnologías de información y comunicación, así como al servicio postal a nivel nacional.
2. Regular, controlar, supervisar y fiscalizar la correcta prestación de los servicios y actividades por parte de los operadores o proveedores de telecomunicaciones y tecnologías de información y comunicación.
3. Otorgar, modificar y renovar autorizaciones y disponer la caducidad o revocatoria de las mismas, dentro del marco de la Ley y reglamentos correspondientes.
4. *Regular, autorizar, controlar, fiscalizar y coordinar el uso del espectro radioeléctrico* y realizar la comprobación técnica de las emisiones electromagnéticas en el territorio del Estado Plurinacional.
5. Fiscalizar y controlar los medios y equipos a través de los cuales se emiten las ondas electromagnéticas y protegerlas de cualquier interferencia dañina, irregularidad y perturbación a los sistemas de telecomunicaciones y tecnologías de información y comunicación.
6. Homologar equipos de telecomunicaciones y tecnologías de información y comunicación en todo el país.
7. Regular, controlar, fiscalizar y autorizar la interconexión de redes de telecomunicaciones y tecnologías de información y comunicación que prestan servicios de telecomunicaciones (telefonía fija, móvil y otros) con alcance departamental y nacional, y aprobar las ofertas básicas de interconexión y los acuerdos de interconexión.
8. Conocer y resolver, de manera fundamentada, en primera instancia los recursos de revocatoria que le sean presentados por la vía administrativa.

313 La Ley en su articulado 14 contempla 22 atribuciones. Para fines del trabajo solo se han considerado las que tienen relevancia para el de la legislación en radiodifusión.

Interior CS6.indd 250 08/12/2013 18:39:53

9. Realizar auditorías técnicas del espectro radioeléctrico y de las entidades de certificación a nivel nacional.
10. Coordinar con los actores involucrados, el avance, desarrollo de las tecnologías de información y comunicación, brindando apoyo y asesoría técnica a nivel territorial y sectorial.
11. Elevar al Ministerio del sector informes sobre el desarrollo de los servicios, reflejando sus actuaciones, observaciones y sugerencias para promover el desarrollo de las telecomunicaciones y tecnologías de información y comunicación y del servicio postal.
12. Coordinar la implementación de las políticas de prevención en los ámbitos de comunicación, información y difusión contra el racismo y toda forma de discriminación y llevar a cabo los procesos sancionatorios.

3.3.1.3 Principios rectores de la política de telecomunicaciones: El Vivir Bien y la Plurinacionalidad

El sector de telecomunicaciones y tecnologías de información y comunicación y del servicio postal se regirá por los siguientes principios:

Acceso universal: El Estado, en todos sus niveles de gobierno, promoverá el derecho al acceso universal a las telecomunicaciones y tecnologías de información y comunicación, así como al servicio postal, para todas y todos los habitantes del Estado Plurinacional de Bolivia, en ejercicio de sus derechos, relacionados principalmente a la comunicación, la educación, el acceso al conocimiento, la ciencia, la tecnología y la cultura.

Asequibilidad: Los servicios de telecomunicaciones y tecnologías de información y comunicación así como el servicio postal, deberán ser prestados con precios asequibles a todos los habitantes del Estado Plurinacional de Bolivia.

Calidad: Los servicios de telecomunicaciones y tecnologías de información y comunicación, así como el servicio postal, deben responder a indicadores de calidad definidos en estándares nacionales e internacionales.

Continuidad: Los servicios de telecomunicaciones y tecnologías de información y comunicación, así como el servicio postal, deben prestarse en forma permanente y sin interrupciones, salvo los casos previstos por norma.

Inviolabilidad: Las conversaciones o comunicaciones privadas efectuadas a través del uso de telecomunicaciones y tecnologías de información y comunicación, así como del servicio postal, son inviolables y secretas, no pudiendo ser interceptadas, interferidas, obstruidas, alteradas, desviadas, utilizadas, publicadas o divulgadas, salvo en los casos determinados por Ley.

Innovación tecnológica: El Estado promoverá el desarrollo de tecnología propia en el área de las telecomunicaciones y tecnologías de información y comunicación.

Neutralidad tecnológica: El Estado fomentará la libre adopción de tecnologías, en el marco de la soberanía nacional y teniendo en cuenta recomendaciones, conceptos y normativas de organismos internacionales competentes e idóneos en la materia.

Interior CS6.indd 251 08/12/2013 18:39:53

Plurinacionalidad: El Estado está conformado por la totalidad de las bolivianas y los bolivianos, las naciones y pueblos indígena originario campesinos, y las comunidades interculturales, y afro-bolivianas que en conjunto constituyen el pueblo boliviano.

Protección del Medio Ambiente: El desarrollo y explotación de los servicios de telecomunicaciones y tecnologías de información y comunicación, deberá realizarse en armonía con el medio ambiente, debiendo los operadores y proveedores cumplir con la legislación ambiental y con los derechos de la Madre Tierra.

Solidaridad: La prestación de servicios de telecomunicaciones y tecnologías de información y comunicación, así como el servicio postal fomentará la adopción de mecanismos para lograr el acceso a los servicios de sectores con menores ingresos y grupos con necesidades especiales, buscando calidad y precios asequibles.

3.3.2 POLÍTICA Y REGULACIÓN EN BOLIVIA

3.3.2.1 Modalidades de radiodifusión: social comunitario, pueblos indígenas, de uso estatal y comercial

La Constitución Política del Estado en su Art.1 define que Bolivia se funda en la pluralidad y el pluralismo político, económico, jurídico, cultural y lingüístico, dentro del proceso integrador del país. Así mismo la Ley de Telecomunicaciones define en su Artículo 10 el reconocimiento de 4 sectores beneficiarios de la distribución de frecuencias para radiodifusión, que son: Privado, Estatal, Indígena Originario Campesino y Social Comunitario, coincidente con lo expresado en la "Ley 315 del Seguro de vida para trabajadores de la prensa", y la "Ley de la Madre Tierra y el Buen Vivir", recientemente aprobados.

a) Servicio de Radiodifusión de Uso Estatal (no público): La Ley en el artículo 11 dispone que para el funcionamiento de las estaciones transmisoras utilizadas en el servicio de radiodifusión estatal, así como los servicios destinados a la seguridad y defensa del Estado, la asignación de frecuencias electromagnéticas será de forma directa.
b) Servicio de Radiodifusión Privado: Las frecuencias destinadas al sector comercial serán asignadas por licitación pública.
c) Servicio de Radiodifusión Indígena, Originario, Campesino Interculturales y afro-descendientes: Señala la Ley que son asignadas mediante concurso de proyectos, y su calificación se realizará mediante indicadores objetivos.
d) Servicio de Radiodifusión Social-Comunitario: Las disposiciones son semejantes a la anterior

3.3.2.2 Reconocimiento de operatividad de los medios comunitarios: entre la ilegalidad comprometida y la realidad excluyente

Debido a los cambios que se operaron en la estructura del mismo estado y de la sociedad a partir del régimen democrático, a mediados del decenio de 1990, el sistema radiofónico nacional fue nuevamente

Interior CS6.indd 252 08/12/2013 18:39:53

reestructurado con la presencia de dos nuevos tipos de radio: las radios municipales y, recientemente, las denominadas radios de los pueblos indígenas y originarios (HERRERA 2010: 384).

En efecto, el proceso originado con la "Ley de Participación Popular de 1994", que dividió a Bolivia y descentralizó competencias administrativas en 320 iniciales municipios (que ahora llegan a más de 327), es otro de los contextos importantes para entender la ampliación de las experiencias radiofónicas. Si bien pueden mantener el denominativo de estatales, pues son recursos públicos los que permiten su existencia, no es un gobierno nacional, sino más bien local el que regula sus objetivos y funciones.

Por otro lado, la iniciativa que asumió el gobierno de Evo Morales en mayo de 2006 para instalar el Sistema de Radios de los Pueblos originarios, con 30 nuevas emisoras bajo la consigna "de socializar la palabra de los sin voz", resulta ser la última de las modalidades radiofónicas en el país.

A este gran espectro se deben sumar las radios universitarias, las confesionales, las militares o aquellas institucionales de organismos no gubernamentales de apoyo al desarrollo local, que nutren en su conjunto "un *espeso* entramado radiodifusivo" (Ibíd.: 385).

Vale decir que en muchos casos las radios que son de hecho privadas cumplen en zonas rurales y campesinas tareas de servicio social, con un enfoque pluralista y participativo, pues sus dueños son gente de la propia comunidad a la que sirven. Por esta razón son más bien apropiadas y denominadas como comunitarias, aunque en la práctica y desde una perspectiva jurídica no lo sean. En otros casos, emisoras que dicen ser comunitarias o lo son en verdad practican más bien procesos verticales o apartados de los fines sin lucro, en busca de intereses corporativos o personales. Desde este punto de vista, no será suficiente para caracterizarla como comunitarias, más bien se deberá limitarlas por los roles que cumplen en beneficio colectivo, sin tener relación directa con fines comerciales, político-partidista o religiosos.

Por otro lado, el D.S. 29174 aprobado en 2007, anula la parte asociativa para el registro y la solicitud de instalación de medios comunitarios, lo que para muchos especialistas representa una "norma limitada, pues excluye realidades como las radios municipales, las históricas de carácter sindical y aquellas otras que funcionan desde ONG o iglesias, y que también prestan un servicio social sin fines de lucro" (Ibíd.: 387).

a) Socializar la palabra: Proyecto "Radios de los Pueblos Originarios de Bolivia"

Los tres grandes medios del Estado boliviano son Radio Patria Nueva –antigua Radio Illimani-, Canal 7 y Agencia Boliviana de Información (ABI). La actual política de comunicación del gobierno de Evo Morales es parte fundamental de lo que él llama su "revolución democrática y cultural".

La iniciativa que abandera esta política es la nueva red de radioemisoras comunitarias, proyecto denominado "Radios de los Pueblos Originarios de Bolivia", un sistema que enlazará a 30 emisoras en distintos puntos del país que cuenta con el apoyo del gobierno venezolano. Fue presentada por Morales el 6 de agosto de 2006.

Este esquema ha generado un debate importante entre sectores de la sociedad civil, que lo cuestionan porque consideran que las emisoras van a ser convertidas en instrumentos de propaganda y adoctrinamiento, y también por los líderes del movimiento de radiodifusión comunitaria, que sienten vulnerados los logros obtenidos durante sus 20 años de trabajo.

Interior CS6.indd 253 08/12/2013 18:39:53

A esta red de emisoras comunitarias se uniría un nuevo canal de televisión, que contará con el apoyo de países latinoamericanos, asiáticos y europeos, como lo ha expresado el gobierno. A pesar de que a lo largo de la reciente historia democrática de Bolivia siempre se ha dado un uso de los medios estatales en favor del partido de gobierno, varios analistas observan que en la actualidad se hace una utilización política muy evidente.

3.3.2.3 El espectro electromagnético como "recurso natural"

Un aspecto crucial de la Ley es la definición del espectro electromagnético como *recurso natural*.

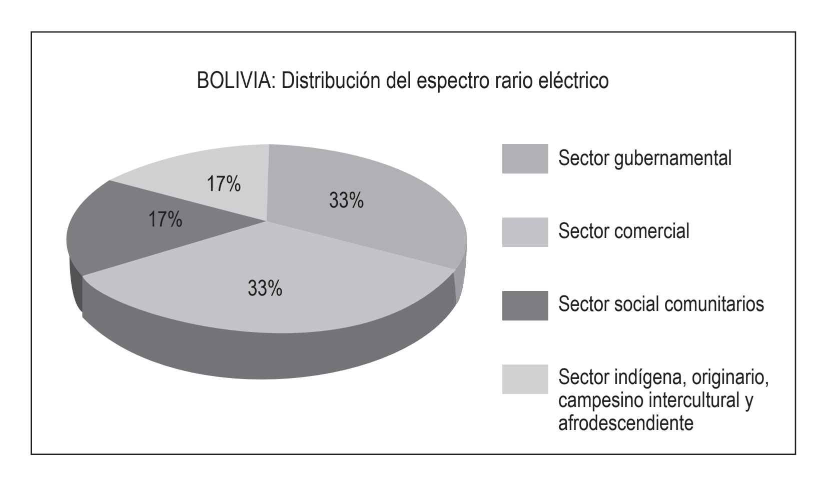
Al respecto, muchos han considerado que la normatividad sobre el espectro electromagnético y la utilización del espectro radioeléctrico en tanto recursos naturales estratégicos debiera ser un avance que abra la oportunidad para un uso y aprovechamiento socialmente eficiente y con visión de desarrollo equitativo. Sin embargo, la Ley aquí establece un criterio de concentración de poder y sobre todo cierta miopía respecto al presente y futuro tecnológicos.

Aspectos generales de la definición:

- Se define como espectro electromagnético al conjunto de ondas con diferente longitud, frecuencia y radicación que pululan por la atmósfera terrestre.
- Debido a que es un recurso natural de carácter limitado, se considera un bien de dominio público que es gestionado por los correspondientes Estados.

3.3.2.4 Gestión del espectro radiofónico: Distribución de frecuencias para radiodifusión

a) **Distribución de frecuencias**



La reserva de 20% de las frecuencias para el "sector gubernamental" y 80% para el privado comercial le valió al proyecto original la calificación de "neoliberal" en una declaración pública de AMARC Bolivia y

ERBOL[314]. Sin embargo, el proyecto modificado –y convertido en Ley– establece una distribución de las ondas radicalmente distinta.

El Estado toma el control de hasta el 33 por ciento de las frecuencias disponibles, porcentaje igual que para el uso comercial. El restante 34 por ciento esta designado a uso social comunitario y de pueblos indígenas, originarios y campesinos en proporciones iguales (17 por ciento para cada uno). Este criterio de redistribución impacta decididamente en contra de las inversiones privadas y empresas comerciales en el sector analógico de radio y televisión principalmente.

b) Plan Nacional de Frecuencias:

Se norma que el Plan Nacional de Frecuencias reglamentará el uso equitativo y eficiente del espectro radioeléctrico a nivel nacional, considerando, entre otros, los aspectos económicos, de seguridad, educativos, científicos, de interés público y técnicos conforme a políticas de Estado, intereses nacionales y compromisos internacionales aprobados, con el objeto de optimizar su uso y evitar interferencias perjudiciales.

De acuerdo al Plan de Frecuencias, la institución gestora de la "administración, asignación, autorización, control, fiscalización y supervisión del uso de las frecuencias electromagnéticas en redes de telecomunicaciones, radiodifusión y otras en el territorio nacional" es la Autoridad de Regulación y Fiscalización de Telecomunicaciones y Transportes.

c) Uso del espectro radioeléctrico:

Se estipula que los derechos de uso del espectro radioeléctrico derivados de una licencia de radiodifusión no podrán cederse, arrendarse, venderse, transferirse ni pignorarse, excepto en casos especiales y específicos establecidos en reglamento, debidamente aprobados por la Autoridad de Regulación y Fiscalización de Telecomunicaciones y Transportes.

La Ley dispone que "se requiere de una licencia para hacer uso de frecuencias del espectro radioeléctrico, excepto para aquellas frecuencias que se producen como resultado de emisiones por el uso de equipos industriales, científicos y médicos que empleen el espectro radioeléctrico; ni para la operación de radiadores involuntarios; ni para la operación de radiadores voluntarios de potencia muy baja, de acuerdo a lo establecido en reglamento" (artículo 9).

d) Otras consideraciones:

Se posterga la apuesta por la convergencia tecnológica y por tanto la posibilidad de canalizar y garantizar efectivamente la oferta de servicios que concedan el acceso a servicios integrados de telefonía fija, móvil, Internet y televisión digital, a costos acordes al ingreso promedio nacional y bajo una lógica de inclusión.

Considerando el dinámico mercado global de desarrollo de tecnologías para las telecomunicaciones/ TIC y los altos costos de inversión, entre otros factores, con una decisión política de esta naturaleza, sin una visión clara de convergencia de servicios, se puede vaticinar que la brecha digital seguirá su tendencia creciente.

314 Cabe señalar que AMARC-Bolivia en su momento cuestionó enérgicamente al gobierno del Presidente Evo Morales cuando el proyecto de Ley llegó a la Asamblea Legislativa sin ser presentado a la ciudadanía.

Interior CS6.indd 255 08/12/2013 18:39:54

3.3.2.5 Promoción de la diversidad: Democratizar el desarrollo y la palabra

La comunicación es reconocida como uno de los aspectos más importantes para la "democratización integral del desarrollo" nacional. Este y otros aspectos si bien no se encuentran estipulados en la Ley de Telecomunicaciones, si en el Plan Nacional de Desarrollo de Bolivia.

a) Vivir Bien: el fundamento de la nueva propuesta de desarrollo en Bolivia

Esta propuesta se basa en la concepción del Vivir Bien, propia de las culturas originarias e indígenas de Bolivia. A partir de los elementos comunitarios enraizados en los pueblos indígenas, en las comunidades agrarias, nómadas y urbanas de las tierras bajas y las tierras altas, postula una visión cosmocéntrica que supera los contenidos etnocéntricos tradicionales del desarrollo.

El Vivir Bien expresa el encuentro entre pueblos y comunidades, respetando la diversidad e identidad cultural; es decir, "vivir bien entre nosotros". Es una convivencia comunitaria, con interculturalidad y sin asimetrías de poder, "no se puede vivir bien si los demás viven mal", se trata de vivir como parte de la comunidad, con protección de ella. Al mismo tiempo, vivir bien en armonía con la naturaleza significa "vivir en equilibrio con lo que nos rodea".

El Vivir Bien se considera como una expresión cultural que condensa la forma de entender la satisfacción compartida de las necesidades humanas más allá del ámbito de lo material y económico, porque incluye la afectividad, el reconocimiento y prestigio social, a diferencia del concepto occidental de "bienestar" que está limitado al acceso y a la acumulación de bienes materiales.

En ese sentido, en un país multiétnico y pluricultural el desarrollo tiene que edificarse desde una lógica plurinacional de "convivencia civilizatoria", que articule las diversas maneras de percibir, asumir, interpretar la vida, la sociedad, la naturaleza, la economía y el Estado.

Finalmente, El Vivir Bien para el estado boliviano, "es la demanda de humanización del desarrollo en el sentido de advertir que la diversidad cultural permite asegurar la responsabilidad y obligación social en el desempeño de la gestión pública, de tal manera que el desarrollo se convierte en un proceso colectivo de decisión y acción de la sociedad como sujeto activo y no como receptores de directrices verticales".

b) El tiempo de las radios de los pueblos originarios

El actual presidente de Bolivia, Evo Morales en 2006 dijera a todo el mundo que el desarrollo debía ir encaminada con el cambio de los medios de comunicación. A partir de ello, ha tratado de ver "cómo descolonizar a Bolivia de la forma en que manejan algunos dueños de medios de comunicación".

"El sistema capitalista usa los medios en contra del gobierno", afirmó Morales ante una delegación del CPJ en una reunión realizada en junio del 2011. "A nivel de los periodistas, ellos simpatizan conmigo; son los dueños quienes están en campaña contra mi gobierno". La prensa, añadió el presidente, "está discriminando contra los indígenas".

De otro lado, a partir de 2006 también se han celebrado en Bolivia variados Encuentros[315] de Radios de los Pueblos Originarios, que hasta el momento han registrado importantes avances en cuanto cantidad de emisoras, calidad de equipamientos, producción periodística y trabajo en red.

315 Entre ellos están: Primer Encuentro de las Radios de los Pueblos Originarios, celebrado en 2006 en Cochabamba; 7º Encuentro del Sistema de Radios de los Pueblos Originarios y la Red Patria Nueva; 1er Encuentro de la Confederación Sudamericana de Radios Alternativa; entre otras.

Interior CS6.indd 256 08/12/2013 18:39:54

c) Tarifas diferenciales:

La Ley propone una estructura de precios equitativa en el enunciado pero con una contradicción en su aplicación. Supone que las tarifas garanticen "la provisión eficiente de cada servicio" y también atienda "los principios de solidaridad y asequibilidad", lo que refleja una posición problemática al momento de operativizar el servicio en las críticas y limitadas condiciones actuales.

El mayor problema se presenta en el contexto de aplicación en el corto y mediano plazo. De acuerdo con un informe del Observatorio Regional de Banda Ancha, recientemente lanzado por la CEPAL, las tarifas de Internet en Bolivia son las más caras de la región y los niveles de ingreso entre los más bajos del continente. Ante esta realidad, la Ley no establece mecanismos efectivos, desde el mercado, lo social e inclusivo, para garantizar el derecho universal de acceso a las telecomunicaciones/TIC.

3.3.2.6 Participación de la sociedad civil: ¿Ley de comunicación descolonizadora?

La Ley de Telecomunicaciones, que sustituyó a la Ley de Telecomunicaciones de 1995, fue considerada desde antes de su aprobación como "un nuevo retroceso normativo en materia de telecomunicaciones" que incluso, contravenía los alcances constitucionales vigentes.

El periodista Raúl Rivadeneira, dijo en oportunidad de emitirse la Ley de Telecomunicaciones Nº1632, que esta significaba "un retroceso respecto del Reglamento General de Servicios Radioeléctricos de 1960", dado que su amplio énfasis técnico era proporcional a su mínima referencia a aspectos de orden social o del sentido de las telecomunicaciones en relación a la sociedad. Para el caso, la Ley vigente tiende a un similar retroceso si se considera entre otros aspectos que elimina cualquier consideración respecto a la naturaleza de servicio de la radiodifusión (radio y TV), pues no recupera la ya escasa referencia a lo social que todavía había en él bajo el Art. 43 (Rango de Ley) donde se indica: "La radiodifusión que comprende la transmisión de sonido, video y otros tipos, es un servicio de interés público que tiende a elevar el nivel cultural y exaltar los valores nacionales."

Explica José Luis Aguirre, que "la razón del por qué en la norma vigente existe poco espacio a lo social se explica en la dinámica de liberalización de las telecomunicaciones que empujó el momento por la necesidad de darse ingreso en el país al mercado de las telefónicas, y por otro lado, el acuerdo que consiguió el sector empresarial representado por la Confederación de Medios Privados de Comunicación Social que en febrero de 1995, y para preservar sus intereses, consiguió que la norma de ninguna manera podría tener alcance hacia aspectos de contenido debiendo circunscribirse a normar aspectos técnicos"[316].

De modo saliente la Ley 1632 recupera de la Ley General de Telecomunicaciones de 1971 (D.S. 09740) la clasificación de los servicios de radiodifusión (radio y televisión), indicando que existen (1) medios oficiales, o los que son de propiedad de organismos dependientes del Estado, y que integran la Red Oficial de Radiodifusión; y (2) las radiodifusoras privadas, que son las de propiedad particular y que se conceden con fines comerciales. Esta figura históricamente fue ampliada, y por esfuerzo de la misma sociedad civil, cuando se introdujo la figura de la radiodifusión comunitaria a través del D.S. 27489 de 14 de mayo de 2004. Esta

316 Publicado en el sitio web de AMARC, el 9 de junio del 2011.

Interior CS6.indd 257 08/12/2013 18:39:55

reivindicación hacía justicia a la tradición democratizadora de la palabra abierta en los años 40 por las radios mineras, por la radio campesina de los 70 y de los 80 a la fecha por la radiodifusión comunitaria. Al introducirse lo comunitario se rompía la clásica visión liberal de contemplar medios de corte estatal/gubernamental y por otro lado de lo privado/comercial.

La naturaleza comunitaria, que no supone sólo experiencias en el medio rural[317], ha tenido hasta tres decretos en Bolivia (DS. 27489, DS. 28526, y DS. 29174), y allí se indica que “la radiodifusión comunitaria presta servicios de radiodifusión con fines y objetivos de servicio, salud, educación, bienestar integral y desarrollo productivo siendo sus principios el potenciamiento de las identidades culturales, el uso y fomento de las lenguas originarias y la oferta de contenidos social y culturalmente apropiados para lograr la comunicación libre y plural de los individuos”. Así, también se reconoce que “La radiodifusión comunitaria opera sin fines de lucro y tiene objetivos del servicio social, la educación, la salud, el bienestar integral y el desarrollo productivo, atendiendo las necesidades fundamentales de la comunidad. Su finalidad es contribuir al mejoramiento de las condiciones de vida de los pobladores de su ámbito de cobertura, promoviendo la construcción de la ciudadanía a partir del fortalecimiento de los valores y su carácter democrático, participativo y plural” (Art.30. DS.29174).

Por lo tanto, de forma contraria a la historia de luchas del sector comunitario, lo esperado era que dentro de un proceso de cambio, anti-colonizador y de cara a la ampliación de los derechos colectivos la necesaria norma de telecomunicaciones primero se sujetara a una visión clara de una política nacional de comunicaciones, un debate por plantearse y de modo amplio y participativo, y segundo encontrar asidero en el carácter del derecho a la comunicación e información (Art. 106), y la universalidad de las telecomunicaciones que hacen parte de la Nueva Constitución Política. Finalmente, que se tomen en cuenta compromisos internacionales como el de la Cumbre Mundial de la Sociedad de la Información, que convocada en 2003 y 2005 por la Unión Internacional de las Telecomunicaciones, dieron una gran tarea a la consideración de una agenda de la sociedad civil que demanda mayor protagonismo en los medios y mensajes.

Ante esta inquietud, José Luís Aguirre, ex presidente de AMARC-Bolivia y Director del Servicio de Capacitación Radiofónica (SECRAD), ofrece una importante aseveración: “Todos necesitamos desarrollo en este país, y a través de los medios lo podemos alcanzar, pero no bajo una figura de carácter sectario, porque si criticábamos de sectario la figura empresarial, es lo mismo del político-partidario. Entonces, dónde queda la comunidad y sus intereses”.

3.3.2.7 Sistema de adjudicación de frecuencias: En proceso de reglamentación.

La reglamentación para la adjudicación de frecuencias es la siguiente:

- Asignación directa para el sector público.
- Licitación para el sector comercial.
- Concurso de proyectos para el sector social comunitario.

Hasta el momento, todavía no se ha concluido con la reglamentación para la adjudicación de frecuencias.

317 Karina Herrera (2010) señala al respecto que “Además de ruralizar el sentido de lo comunitario, dejando por fuera experiencias con similar orientación que bien podrían germinar en áreas urbanas o semi-urbanas” (2010: 387).

Interior CS6.indd 258 08/12/2013 18:39:55

3.3.2.8 Financiamiento de medios sin fines de lucro y pueblos originarios: El Sistema Nacional de Radios de los Pueblos Originarios (RPO)

Como forma de homenajear el Día del Trabajador y a un año de la nacionalización de los hidrocarburos se inició en Bolivia, en la localidad de Lauca Ñ, el Sistema de Radio de los Pueblos Originarios denominado "la voz de la verdad".

El sistema estará interconectado con la Red Patria Nueva que encabeza la radio estatal Illimani en La Paz. La Red Patria nueva trabaja junto al Sistema de la Red de Radios de los Pueblos Originarios, y en su mayoría están ubicados en el área rural del país.

El Director Ejecutivo de la Dirección Nacional de Comunicación (Dinacon), Gastón Núñez expresó que "el sistema tiene como finalidad posicionar un discurso que sea fundamentalmente el que plantee sobre las demandas de los pueblos originarios y para decir la verdad".

La conformación de la Red Nacional de Radios de los Pueblos Originarios, se aprobó durante el Primer Encuentro Nacional de Comunicadores del Sistema Nacional de Radios de los Pueblos Originarios (RPO) celebrada el 14 de abril pasado. En esa oportunidad se evaluó la situación de los medios de comunicación y la importancia de la radio como instrumento de la comunidad para aportar al desarrollo social.

A su vez en aquel encuentro se eligió un consejo directivo y se establecieron medidas para garantizar la sostenibilidad de la Red, entre ellas la consolidación del aporte de las organizaciones sociales para ayudar a cubrir los gastos de funcionamiento de la radio y la personería jurídica. También se valoró la necesidad de gestionar un decreto supremo de apoyo a las RPOs y la realización de transmisiones de eventos locales como medio de generación de recursos.

Este Sistema de Radio de los Pueblos Originarios produce una brecha en la comunicación social mediatizada y elitista, siendo que otorga la posibilidad de expresarse a las minorías.

De igual forma es destacable la creación del proyecto comunicativo *Cubainformación*, que también fue lanzado en el Día del Trabajador y parte de dos líneas básicas; por un lado trata de acercar realidades de Cuba que son silenciadas en los grandes medios, y por otro pretende desmontar algunas informaciones sobre la Revolución cubana que fueron tergiversadas.

3.3.2.9 Mecanismos para garantizar el acceso y migración de los medios comunitarios

En lo que a medidas normativas para la inclusión digital y la democratización de las telecomunicaciones/TIC vía Internet respecta, la Ley corrige aspectos interesantes y ciertos principios para la inclusión digital pero no tiene completa correspondencia con la reducción efectiva de la brecha digital, la inclusión digital de los sectores hasta hoy excluidos, ni tampoco democratización del acceso a las telecomunicaciones y a las tecnologías de información y comunicación.

Aspectos positivos:

- Se establece que "los nuevos proyectos de infraestructura para brindar servicios de energía eléctrica, hidrocarburos y transportes deberán incorporar la instalación de fibra óptica y/o ductos y

Interior CS6.indd 259 08/12/2013 18:39:55

cámaras". Esta determinación incide directa y positivamente en la expansión de puntos de interconectividad así como el ordenamiento de las redes de servicios.

- El reconocimiento de la firma electrónica, la firma digital, la plena validez jurídica del documento digital, así como los lineamientos básicos para el comercio electrónico, son aspectos positivos y que hacía tiempo eran necesarios en la legislación boliviana. Será importante que los reglamentos correspondientes establezcan las condiciones claras para la convergencia con el sistema financiero y así viabilizar las transacciones e intercambio de bienes y servicios vía Internet.
- **Gobierno electrónico y software libre:** Es positivo el planteamiento del gobierno electrónico, como medida tendiente a la eficacia del aparato estatal, de acercamiento entre la ciudadanía y la administración pública, acelerando trámites y auspiciando la transparencia de gestión, a todo nivel del Estado, y la optimización de servicios públicos. Por otro lado, la Ley establece la promoción y priorización del software libre y estándares abiertos. Este punto tiene un impacto ciertamente interesante en el horizonte de posibilidad para la apropiación y eneración de tecnologías desde el país.
- **Generación de tecnologías:** Se crea el Programa Nacional de Telecomunicaciones de Inclusión Digital (PRONTIS), tal como está planteado, es una medida necesaria y positiva, incluso porque también se establecen mecanismos de financiamiento desde el manejo de la burocracia sectorial en beneficio del Estado, desde el mercado y también la cooperación internacional.

3.3.3 Conclusiones

AMARC Bolivia cuestionó enérgicamente al gobierno del Presidente Evo Morales cuando el proyecto de Ley de Telecomunicaciones llegó a la Asamblea Legislativa sin ser presentado a la ciudadanía, y también valoró la incidencia social que alteró radicalmente la propuesta de administración del espectro radioeléctrico cuando la iniciativa fue sometida a la opinión pública.

De hecho, los medios comunitarios e indígenas ya habían sido reconocidos en 2004, 2005 y 2007 por medio de decretos supremos. Más tarde, la Constitución Política del Estado (CPE), promulgada en 2009 después de un inédito referéndum aprobatorio –logro culminante del proceso de cambio que vive Bolivia desde 2006– reafirmó el derecho a la información, a la comunicación y, puntualmente, a la comunicación comunitaria, cuya creación el Estado se compromete a apoyar en igualdad de condiciones y oportunidades.

Julio de 2011 estaba marcado como el "plazo fatal" para la sanción de una Ley de Telecomunicaciones que asegurara la entrada en vigor de ciertas competencias de los niveles territoriales del Estado en relación a la regulación de los medios establecidas en la CPE. AMARC Bolivia y otras entidades gremiales del mundo de la comunicación demandaron al gobierno que el proceso de sanción de esa normativa se basara en un debate participativo y no en una decisión unilateral.

Ley 164, promulgada en agosto de 2011, reúne en un solo cuerpo legal la regulación de las telecomunicaciones, las tecnologías de la información y el servicio postal. Sin embargo, se le cuestiona la falta de lineamientos que contemplen el próximo y complejo escenario de la radiodifusión digital.

Otras observaciones apuntan que la Ley deja escasos resquicios para la participación de la sociedad civil, amparada por el mandato constitucional a la espera de la sanción de una Ley de Control Social. Pero la Ley

Interior CS6.indd 260 08/12/2013 18:39:55

de Telecomunicaciones, Tecnologías de Información y Comunicación se resguarda –en el artículo 110, inciso VI– de que el control social no retrase, impida o suspenda la ejecución o continuidad de planes, programas y proyectos.

A las preocupaciones respecto a las restricciones a la participación social y la ausencia de regulación de la radio digital, se sumaron otras que las radios comunitarias esperan que sean tenidas en cuenta en la reglamentación de la ley. Primero, la conformación y la tendencia al centralismo en la Autoridad de Regulación y Fiscalización. Segundo, las cuotas de programación de producción nacional y el respeto de las lenguas de pueblos indígenas, dos puntos de gran relevancia para la representación de las identidades culturales originarias. En tercer lugar, la gestión de los recursos provenientes de las sanciones que estarían destinados a apuntalar el Programa Nacional de Telecomunicaciones de Inclusión Social (PRONTIS), que considera el acceso a Internet como un servicio básico.

Interior CS6.indd 261 08/12/2013 18:39:56

3.4 COLOMBIA

La legislación vigente de radio en Colombia tiene su fundamento en la Constitución Nacional como lo son el artículo 20º y el artículo 75º. Hay otro conjunto de normas básicas compuesto por la ley 72 de 1989 que estableció los principios y régimen de concesión y la ley 80 de 1993 según la cual las licencias de operación se deben otorgar de acuerdo con principios de selección objetiva, transparencia y economía, además de los requisitos de carácter social, jurídico, económico y técnico, propios de cada servicio.

El ordenamiento de las telecomunicaciones en Colombia tiene, además, una serie de previsiones muy importantes orientadas no sólo al cumplimiento de las condiciones técnicas del servicio de telecomunicaciones, sino de las responsabilidades de carácter social que asumen los concesionarios. Por ejemplo, la ley 74 de 1966 establece que los servicios de radiodifusión estarán orientados a "difundir la cultura y afirmar los valores esenciales de la nacionalidad colombiana"; y, el decreto 1900 de 1990 indica que "las telecomunicaciones serán utilizadas responsablemente para contribuir a la defensa de la democracia, a la promoción de la participación de los colombianos en la vida de la Nación y la garantía de la dignidad humana y de otros derechos fundamentales consagrados en la Constitución, para asegurar la convivencia pacífica".

En 1995, según el decreto 1446, se estableció la clasificación del servicio de radiodifusión así: comercial, comunitaria e interés público.

Al mismo tiempo se dictaron los decretos 1445 y 1447, los cuales adoptaron los planes técnicos nacionales de radiodifusión sonora, reglamentaron la concesión del servicio, determinaron los criterios y conceptos tarifarios y establecieron las sanciones aplicables al servicio. Otros desarrollos normativos se produjeron con el decreto 348 de 1997, que estableció la posibilidad de otorgar licencias de radiodifusión a la Fuerza Pública en gestión directa; y, el decreto 1021 de 1999, mediante el cual se definieron los métodos de financiación para la radio comunitaria y de interés público. En el año 2003, mediante decreto 1981, se reglamentó la radio comunitaria.

Sin embargo, Jeanine El'Gazi (2010: 357) señala que "durante los diez primeros años de existencia de la radio comunitaria y ciudadana en Colombia, no fue posible establecer formalmente una interlocución efectiva del sector con el ente responsable de la formulación, ejecución, control y vigilancia de la política pública –en este caso, ministerio de Comunicaciones-, respaldada por mecanismos normativos".

Esa fue una necesidad manifiesta tanto para las organizaciones de base como para las emisoras, las redes y sus representantes[318].

El G'azi (2010: 358) señala que fueron aprendizajes de esta primera etapa:

1. Que cuando los movimientos sociales sectoriales, en este caso los de la comunicación comunitaria, forman parte de procesos sociales más amplios e incluyentes, y cuando estos no actúan solos frente al estado, los efectos en la normatividad y en las legislaciones son contundentes.

318 La necesidad de tener un ente convocado públicamente y con participación representativa del sector y representación rotativa se recoge en el documento de política (2007) y el CONPES que lo acompaña. Se esperaba que este órgano consultivo lograra, por una parte, incidir en la política estatal y hacer realidad las estrategias y herramientas con que ahora cuenta el sector, y por otra, recoger los intereses de las organizaciones de base y las expectativas y necesidades de las comunidades frente a la comunicación para que la interlocución con el estado logre la representatividad buscada.

Interior CS6.indd 262 08/12/2013 18:39:56

2. Que la organización colectiva en torno a intereses comunes políticos y gremiales conlleva beneficios más amplios que aquellos que se pueden lograr con representaciones parciales, por importantes que éstas pueden llegar a ser. Esto se va a concretar finalmente en el CONPES 3506 de 2008, que en su acápite 13 dice:
   Crear, durante los cuatro (4) meses siguientes a la aprobación de este documento, un ente consultivo el cual será liderado por el Ministerio de Comunicaciones y en el cual participarán representantes de las emisoras comunitarias y podrán participar los Ministerios que conformaran el Plan de Articulación Interinstitucional, a fin de orientar de manera sinérgica e integral, los lineamientos de política, su implementación y evaluación[319].

LEGISLACIÓN DE RADIODIFUSIÓN COMUNITARIA SONORA EN COLOMBIA

1989: Prestación del servicio directamente por el estado o mediante concesión a particulares: por ejemplo, radiodifusión Nacional y emisoras comerciales.
1991: Nueva Constitución con énfasis en pluralismo y participación ciudadana en lo público, y en comunicaciones, el derecho ciudadano a fundar medios.
1993: se tipifica el servicio comunitario de radiodifusión.
1994: Se reglamenta el servicio comunitario definido como servicio sin ánimo de lucro, de ámbito local y prestado indirectamente por el estado mediante comunidades organizadas. La programación estará orientada a la difusión de programas de interés social.
1997: Salen al aire las primeras emisoras comunitarias.
2003: Decreto 1981 de 2003, da énfasis en aspectos participativos y pluralistas. Se establecen las juntas de programación, los manuales de estilo y códigos de ética. En los fines del servicio se explicita la elaboración de programas radiales realizados por distintos sectores del municipio.
2007: "Radio y Pluralismo, Política de radiodifusión sonora comunitaria".
2008: Documento CONPES: "Lineamientos de política para el fortalecimiento del servicio comunitario de radiodifusión sonora"

3.4.1 MODELO DE GESTIÓN DE LA RADIODIFUSIÓN

Desde julio de 2006, en el entonces Ministerio de Comunicaciones, se consolidó el firme propósito de garantizar para el sector de tecnologías de la información y las comunicaciones de Colombia, un marco legal coherente y en línea con las políticas de Estado de largo y mediano plazo, como son la Visión Colombia II Centenario – 2019 (ver DNP, 2005) y el Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010 "Hacia un Estado Comunitario" (ver DNP, 2007), respectivamente.

Después de inagotables jornadas de trabajo internas, discusiones con el sector, debates públicos y un trámite legislativo de casi dos años, con el apoyo del Congreso de la República, y como culminación de seis años continuos de propuestas tanto gubernamentales como parlamentarias, el 30 de julio de 2009 el señor Presidente de la República Álvaro Uribe Vélez sancionó la Ley 1341 o Ley de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (TIC).

319 Documento CONPES 3506 de 2008. República de Colombia, Departamento de Planeación Nacional: Lineamientos de Políticas para el Fortalecimiento del Servicio Comunitario de la Radiodifusión Sonora.

Interior CS6.indd 263 08/12/2013 18:39:56

Se debe destacar que el trámite surtido por esta Ley estuvo soportado por una dinámica de interacción y retroalimentación con los agentes del sector TIC. De esta forma, se evidenció el interés del Gobierno Nacional por discutir las medidas a implementar sin que esto representara renunciar a la facultad discrecional de la Administración en el caso de decisiones coherentes con el marco de política trazado desde 2006.

La Ley de TIC constituye el reconocimiento por parte del Estado de que la promoción del acceso, uso y apropiación de las tecnologías de la información y las comunicaciones, el despliegue y uso eficiente de la infraestructura, el desarrollo de contenidos y aplicaciones, la protección a los usuarios, la formación de talento humano en estas tecnologías y su carácter transversal son pilares para la consolidación de las sociedades de la información y del conocimiento e impactan en el mejoramiento de la inclusión social y de la competitividad del país.

3.4.1.1 Modelo de gestión: "Plan Nacional de Radiodifusión Sonora"

La Radiodifusión Sonora tiene su reglamentación en el Decreto 1447 de 1995, por el cual se reglamenta la concesión del servicio de radiodifusión sonora en gestión directa e indirecta, y se define el Plan General de Radiodifusión Sonora y se determinan los criterios y conceptos tarifarios y las sanciones aplicables al servicio. En 2010, con Resolución Nº00415, se expide el "Reglamento del Servicio de Radiodifusión Sonora y se dictan otras disposiciones".

a) Definición de radiodifusión sonora

La Ley de 1995 define a la radiodifusión sonora como "un servicio público de telecomunicaciones, a cargo y bajo la titularidad del Estado, orientado a satisfacer necesidades de telecomunicaciones de los habitantes del territorio nacional y cuyas emisiones se destinan a ser recibidas por el público en general".

b) Regulación del servicio

Al servicio de radiodifusión sonora le son aplicables los derechos, garantías y deberes previstos en la Constitución Política, la Ley 80 de 1993, la Ley 72 de 1989, los principios fundamentales de los servicios de telecomunicaciones establecidos en el Título I del Decreto 1900 de 1990, la Ley 51 de 1984, la Ley 74 de 1966, el Decreto 3418 de 1954, las normas previstas en este decreto, los Planes Técnicos Nacionales de Radiodifusión Sonora en Amplitud Modulada (A.M.) y en Frecuencia Modulada (F.M.) que adopte el Gobierno Nacional y las demás disposiciones que regulen la materia, así como las que los modifiquen, adicionen o aclaren.

c) Definición y alcances del Plan Nacional de Radiodifusión Sonora

El plan general de radiodifusión sonora desarrolla la política del Servicio de Radiodifusión Sonora determinada en la ley, establece la ordenación técnica del espectro radioeléctrico atribuido a este servicio, señala las condiciones técnicas para las diversas modalidades de transmisión y define los parámetros técnicos esenciales de las estaciones de radiodifusión sonora. Con fundamento en dicho plan, se otorgan las respectivas concesiones y se presta el servicio.

Hacen parte del plan general de radiodifusión sonora las normas contenidas en el Título II de la presente resolución, el Plan Técnico Nacional de Radiodifusión Sonora en Amplitud Modulada (A. M.), el Plan Técnico

Interior CS6.indd 264 08/12/2013 18:39:56

Nacional de Radiodifusión Sonora en Frecuencia Modulada (F. M.), los Planes Técnicos Nacionales que planifiquen la Radiodifusión Sonora Digital y los que usen nuevas tecnologías aplicables al servicio de radiodifusión sonora, así como el Plan Técnico Nacional de Frecuencias para Enlace entre Estudios y el Sistema de Transmisión y de Distintivos de Identificación de las estaciones de radiodifusión sonora.

3.4.1.2 Autoridades de aplicación

a) Ministerio de Tecnologías de la Información y Comunicaciones

En el artículo 86, se norma que “las concesiones para la prestación del Servicio Comunitario de Radiodifusión Sonora serán otorgadas mediante licencia por el Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, de conformidad con lo estipulado en la Ley de contratación, previo cumplimiento de los requisitos y condiciones jurídicas, sociales y técnicas establecidas en esta resolución y demás normas que le sean aplicables”.

3.4.1.3 Principios rectores

a) **Derecho a la libre expresión, a la información, a la comunicación y al acceso universal a las telecomunicaciones:** El ejercicio del derecho a la comunicación, a la libertad de expresión y a la difusión e intercambio de ideas y opiniones e información, es constitutivo de la democracia y uno de los derechos humanos contemporáneos. La ampliación y profundización de una democracia participativa pasa por crear espacios para el manejo y acceso a las telecomunicaciones de manera asequible y directa, por parte de diversos sectores sociales, promoviendo su uso masivo.

b) **Estímulo a la participación democrática y a la representatividad:** La promoción de la comunicación comunitaria y ciudadana, en sus aspectos de legislación, protección y estímulo, así como en los aspectos de apoyo y actualización tecnológica, constituye una forma de impulsar la participación democrática informada.

c) **Reconocimiento de la diversidad, estímulo a la pluralidad y construcción de la convivencia y la paz:** El ejercicio de la democracia participativa requiere de mecanismos efectivos de reconocimiento, respeto y aprecio de la diversidad y del estímulo a la participación de distintos sectores. El espacio público así como las políticas públicas, deben permitir y estimular la presencia y el ejercicio de la diferencia y de la pluralidad con miras a la construcción colectiva, común y comprometida de la convivencia. La comunicación ciudadana forma parte de un ejercicio y una apuesta por esta construcción colectiva plural y por un proceso de formación de la ciudadanía.

d) **Responsabilidad Social: Construcción concertada de lo público, equidad y protección de intereses de sectores vulnerables:** La participación ciudadana en la construcción de la convivencia plural y dialogada, requiere del ejercicio auto-regulado y responsable de la información y la comunicación para configurar las agendas públicas y los procesos de debate y concertación, que reconozcan la diferencia. Desde los medios locales se debe contribuir a este proceso. Los valores que han permitido proteger a sectores de la población, las tradiciones que construyen espacios de

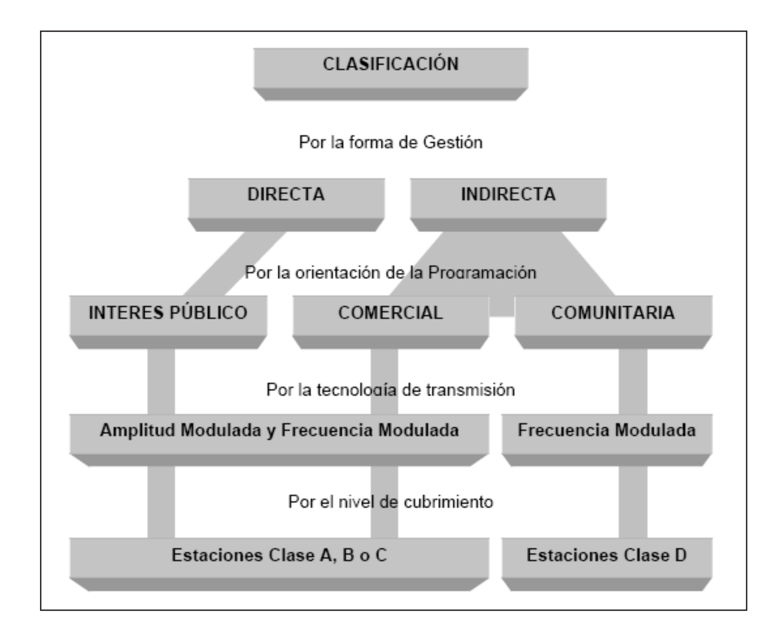
Interior CS6.indd 265 08/12/2013 18:39:57

convivencia, respeto y cuidado no discriminatorio, deben ser tenidos en cuenta, complementados y potenciados desde estos medios.

e) **Responsabilidad ambiental como parte de la creación y construcción de futuro:** La construcción de espacios sociales sanos y amables para la vida de sus habitantes, en los cuales puedan construir - colectiva e individualmente - de manera creativa sus proyectos de futuro y aspirar al bienestar, requiere la consolidación de una práctica ambiental consecuente con el respeto a la naturaleza y a su conservación.

3.4.2 Legislación y políticas de radiodifusión

3.4.2.1 Modalidades de radiodifusión: Sonora Comercial, de Interés Público y Sonora Comunitaria



El Servicio de Radiodifusión Sonora se clasifica en:

a) Radiodifusión sonora comercial. Cuando la programación del servicio está destinada a la satisfacción de los hábitos y gustos del oyente y el servicio se presta con ánimo de lucro, sin excluir el propósito educativo, recreativo, cultural, científico e informativo que orienta el Servicio de Radiodifusión Sonora en general.

b) Radiodifusión sonora de interés público: Según el ordenamiento de la radio, el Estado tiene la posibilidad, por medio de sus diversas entidades, de tener un acceso más amplio para la utilización del espectro radioeléctrico. Con base en las normas que rigen la operación de este servicio, varias entidades públicas como universidades, gobernaciones, cabildos indígenas, el Ejército, la Policía

Interior CS6.indd 266 08/12/2013 18:39:57

y la Armada, crearon emisoras de interés público para impulsar nuevas dinámicas educativas y culturales, fortalecer los valores cívicos de los habitantes y divulgar sus programas de apoyo a la comunidad. El Estado prestará el servicio en gestión directa por conducto de entidades públicas debidamente autorizadas, a través de licencia otorgada por el Ministerio de Comunicaciones.

c) Radiodifusión sonora comunitaria. Cuando la programación está orientada a generar espacios de expresión, información, educación, comunicación, promoción cultural, formación, debate y concertación que conduzcan al encuentro entre las diferentes identidades sociales y expresiones culturales de la comunidad, dentro de un ámbito de integración y solidaridad ciudadana y, en especial, a la promoción de la democracia, la participación y los derechos fundamentales de los colombianos que aseguren una convivencia pacífica.

3.4.2.2 Reconocimiento de operatividad de los medios comunitarios

a) Definición del servicio comunitario de radiodifusión sonora

El decreto 2805 de 2008 define el servicio comunitario de radiodifusión sonora como un "servicio público participativo y pluralista, orientado a satisfacer necesidades de comunicación en el municipio o área objeto de cubrimiento; a facilitar el ejercicio del derecho a la información y la participación de sus habitantes, a través de programas radiales realizados por distintos, sectores del municipio, de manera que promueva el desarrollo social, la convivencia pacífica, los valores democráticos, la construcción de ciudadanía y el fortalecimiento de las identidades culturales y sociales".

Según el decreto 1981 de 2003 que rige este servicio, los fines que persigue están orientados a: "satisfacer necesidades de comunicación del municipio o área objeto de cubrimiento; a facilitar el ejercicio del derecho a la información y la participación de sus habitantes, a través de programas radiales realizados por distintos sectores del municipio, de manera que promueva el desarrollo social, la convivencia pacífica, los valores democráticos, la construcción de ciudadanía y el fortalecimiento de las identidades culturales y sociales"[320.]

El Ministerio mediante un proceso de selección objetiva (convocatoria pública), otorga a comunidades organizadas la licencia de concesión para operar el servicio de radiodifusión comunitaria por un período de 10 años prorrogables por el mismo lapso.

b) ¿Cuáles comunidades organizadas pueden prestar este servicio?

Pueden ser concesionarios de este servicio las asociaciones de derecho, sin ánimo de lucro, integradas por personas naturales y/o jurídicas, en las que sus integrantes estén unidos por lazos de vecindad y colaboración mutuos en beneficio del desarrollo local y la participación comunitaria.

Entre el tipo de organizaciones seleccionadas para prestar el servicio de radio comunitaria se destacan las asociaciones, corporaciones, fundaciones, juntas de acción comunal, entidades religiosas, ecológicas, juveniles, indígenas, cooperativas, deportivas, padres de familia y artesanos.

320 Decreto 1981 de 2003, página 65.

Interior CS6.indd 267 08/12/2013 18:39:57

c) Diferencias entre comunidad organizada y organización social

El decreto 2805 de 2008 trabaja con el concepto de comunidad organizada para atender el precepto constitucional según el cual los servicios públicos serán prestados por comunidades organizadas. El concepto de organización social se trabaja en este contexto como sinónimo porque comprende las dos acepciones de comunidad y su calidad de organizada. Como ya se indicó, lo importante es que se trata de asociaciones de derecho, sin ánimo de lucro, integradas por personas naturales y/o jurídicas, en las que sus integrantes estén unidos por lazos de vecindad y colaboración mutuos en beneficio del desarrollo local y la participación comunitaria.

3.4.2.3 Espectro radioeléctrico: bien público

La Constitución Política de Colombia indica en su artículo 75, que el "espectro electromagnético es un **bien público inajenable** e imprescriptible sujeto a la gestión y control del Estado. Se garantiza la igualdad de oportunidades en el acceso a su uso en los términos que fije la ley".

3.4.2.4 Gestión del espectro radioeléctrico: Normas antimonopolio y Ley TIC

El uso del espectro radioeléctrico requiere permiso previo, expreso y otorgado por el Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, el cual debe respetar la neutralidad en la tecnología siempre y cuando esté coordinado con las políticas del Ministerio de Comunicaciones, no generen interferencias sobre otros servicios, sean compatibles con las tendencias internacionales del mercado, no afecten la seguridad nacional, y contribuyan al desarrollo sostenible.

> Artículo 11.- Acceso al uso del espectro radioeléctrico. El uso del espectro radioeléctrico requiere permiso previo, expreso y otorgado por el Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (Ley TIC).

De acuerdo a la norma, el Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones adelantará mecanismos de selección objetiva, previa convocatoria pública, para el otorgamiento del permiso para el uso del espectro radioeléctrico y exigirá las garantías correspondientes. En aquellos casos, en los que el nivel de ocupación de la banda y la suficiencia del recurso lo permitan, así como cuando prime la continuidad del servicio o la ampliación de la cobertura, el Ministerio podrá otorgar los permisos de uso del espectro de manera directa.

En la asignación de las frecuencias necesarias para la defensa y seguridad nacional, el Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones tiene en cuenta las necesidades de los organismos de seguridad del Estado. El trámite, resultado e información relativa a la asignación de este tipo de frecuencias tiene carácter reservado. El Gobierno Nacional podrá establecer bandas de frecuencias de uso libre de acuerdo con las recomendaciones de la UIT, y bandas exentas del pago de contraprestaciones entre otras para programas sociales del Estado.

a) Normativa antimonopolio:

La Constitución Política de Colombia garantiza el pluralismo informativo y la competencia, a través de la intervención del estado de medios y empresas de comunicación, en casos de prácticas monopolísticas en el uso del espectro electromagnético.

Interior CS6.indd 268 08/12/2013 18:39:58

> Artículo 76º.- La intervención estatal en el espectro electromagnético utilizado para los servicios de televisión, estará a cargo de un organismo de derecho público con personería jurídica, autonomía administrativa, patrimonial y técnica, sujeto a un régimen legal propio. Dicho organismo desarrollará y ejecutará los planes y programas del Estado en el servicio a que hace referencia el inciso anterior.

Cabe señalar que en Colombia no se encuentra normada la distribución equitativa del espectro radiofónico, como sí sucede en Bolivia y Ecuador.

3.4.2.5 Promoción de la diversidad y universalidad en el acceso y participación: "Política de Radiodifusión Comunitaria Sonora"[321]

El documento "Política de radiodifusión comunitaria sonora" se enmarca dentro de una concepción de la política pública como la expresión de compromisos del Estado con la sociedad civil. Para el caso, se trata del compromiso del Estado para promover la comunicación local con la participación plural democrática directa.

Así, mediante el estímulo y apoyo a las emisoras comunitarias, el Estado colombiano busca desarrollar plenamente los fines del servicio y abordar temas de interés ciudadano, que contribuyan al enriquecimiento creativo y responsable de las condiciones de vida colectiva, la satisfacción de necesidades, el goce y el estímulo del desarrollo humano.

Colombia ha tenido un liderazgo reconocido a nivel internacional por la extensión y características progresistas del proceso y puesta en marcha de lo que se conoce como emisoras comunitarias; un proceso cada vez más dinámico y fuerte, que se ha construido en el debate y en discusiones sobre su papel en la ampliación y profundización de una democracia cada vez más participativa.

Según se señala en la introducción del documento, "para la construcción de esta política se han reconocido y acogido las distintas discusiones y propuestas adelantadas desde 1998 con grupos representativos del sector de la radio comunitaria y ciudadana, incluyendo las conclusiones de las mesas de trabajo del encuentro, la Comunicación en la Cultura realizado a finales del 2006 con el apoyo del Ministerio de Cultura" (MINISTERIO DE COMUNICACIONES 2007: 5).

Se entiende que la implementación de esta política representa un compromiso conjunto, del Estado por una parte y de los concesionarios de las emisoras, de las juntas de programación, de sus organizaciones y redes, por la otra. El documento dice a la letra:

> El Estado Colombiano con esta política y bajo el liderazgo del Ministerio de Comunicaciones, se propone apoyar los procesos de participación, formación, programación, producción, gestión y organización, entre otros, en un campo tan joven e inédito como es el de las Emisoras Comunitarias, buscando su consolidación efectiva y plena, mediante el apoyo a procesos que conduzcan a hacerlas cada vez más representativas de los intereses ciudadanos plurales de los municipios y localidades, en las cuales están insertas.

El texto destaca la importancia del desarrollo de redes y organizaciones del sector:

> La creciente y decidida importancia de las redes de comunicación y radio y el apoyo que estas vienen realizando a favor de las Emisoras Comunitarias de diferentes regiones del país, las convierten en agentes estratégicos para

321 Aprobada en Noviembre del 2007 por el Ministerio de Comunicaciones. En actual vigencia. Disponible en: http://obsmedia.amarc.org/documents/DocPoliticaRadioPluralismo.pdf

Interior CS6.indd 269 08/12/2013 18:39:58

la implementación de la presente política. Las redes y el ente consultivo del sector que se cree, deben recoger inquietudes y conjuntamente con el Ministerio de Comunicaciones evaluar el desarrollo de la política, complementar los diagnósticos para surtir el sistema de información y ayudar a realizar los ajustes necesarios que se requieran.

a) Objetivos de la Política de Radiodifusión Sonora

Objetivo General:

Fortalecer la prestación del servicio de radiodifusión sonora comunitaria: Fortalecer la prestación del servicio en cuanto a su capacidad para promover la expresión ciudadana y la convivencia pacífica, facilitar el ejercicio del derecho a la información y a la comunicación, fomentar la participación plural en asuntos de interés público y en el reconocimiento de la diversidad cultural; con el fin de contribuir a la ampliación de la democracia y a la construcción de desarrollo humano en Colombia.

Objetivos específicos:

Promover la participación de los distintos sectores sociales en el control social y en la veeduría a las emisoras comunitarias: Se buscará vincular a los distintos sectores sociales a los proyectos comunicativos de las emisoras comunitarias. En tanto que estas prestan un servicio público y su deber es reflejar los intereses y necesidades de las comunidades, se propenderá por un mayor control y acompañamiento al quehacer de las emisoras comunitarias por parte de los ciudadanos. Este objetivo se desarrollará en articulación con los planes y programas de formación de veedurías ciudadanas impulsados desde el Estado.

Mejorar la programación y producción de las emisoras comunitarias de tal forma que cumplan su misión con responsabilidad social: Es en la programación y en la producción de programas radiales donde se cumplen los propósitos de las emisoras comunitarias y se hace efectiva la responsabilidad social de estos medios. Este objetivo buscará que las emisoras ofrezcan programaciones responsables, encaminadas a proteger los derechos ciudadanos, la paz y el bien común; que reconozcan la diversidad y satisfagan los intereses y necesidades de comunicación de los distintos sectores sociales. Por otra parte el contar con una experiencia sólida en la elaboración de buenas producciones propias hace que puedan ofrecer espacios de calidad a entidades locales y externas para que esto contribuya a su sostenibilidad social y económica.

Fortalecer los procesos de gestión de las emisoras comunitarias: Esta política entiende la gestión como un proceso integral que parte del tipo de proyecto comunicativo que orienta toda la labor de Radiodifusión Sonora de la entidad u organización. En dicho proyecto comunicativo cada aspecto planteado se concreta en propuestas de producción y en la administración y planeación misma de la emisora, con miras a lograr y garantizar su viabilidad y sostenibilidad económica, como entidad social y cultural que se nutre, recibe insumos y retroalimenta su entorno. En tal sentido, los procesos de planificación, administración y elaboración de proyectos, así como las gestiones adelantadas frente a otras entidades, deben vincularse y mantener una coherencia permanente con las parrillas de programación, el proyecto comunicativo y las formas de participación de la ciudadanía.

Fortalecer al Estado en su capacidad de garantizar los derechos ciudadanos a la información y la comunicación: Para que el Estado pueda cumplir con su función de garantizar los derechos de comunicación e información de la ciudadanía, debe contar con los mecanismos institucionales que le permitan formu-

Interior CS6.indd 270 08/12/2013 18:39:58

lar, implementar y evaluar las políticas de manera informada y sustentada. Esto implica desarrollar sistemas de información, mecanismos de monitoreo y evaluación integrales e instancias de consulta y concertación con las organizaciones de la sociedad civil. Igualmente debe garantizar de manera sostenida, los recursos necesarios para el desarrollo de las políticas.

3.4.2.6 Participación de la sociedad civil: Las Juntas de Programación, Manual de estilo y Políticas Públicas de Comunicación

El gran avance entre el Decreto 1447 de 1995 y el actual Decreto 1981 de 2003 está en la creación de instancias de participación de diferentes sectores en las emisoras a través de las *Juntas de Programación*, en la posibilidad de la participación ampliada de las comunidades locales en la orientación general de estas, mediante la discusión pública del *Manual de Estilo*, y en la rendición de cuentas periódica que deben hacer las Emisoras frente a la ciudadanía.

a) Plan de Radiodifusión Sonora Comunitaria:

Según el Plan las emisoras comunitarias fueron pensadas para ampliar el acceso democrático a los medios, por parte de diferentes sectores locales del país. Por tanto, considera su participación en los siguientes niveles:

- La presencia directa y efectiva de sectores de las comunidades locales en las emisoras mediante su participación en las **Juntas de Programación** y en la definición del proyecto comunicativo, así como en la elaboración del Manual de Estilo y el Código de Ética de las emisoras.
- La participación de colectivos ciudadanos en la producción de programas que reflejen sus intereses y necesidades.
- La participación y apoyo a las emisoras por parte de las **audiencias locales**, en la medida en que vean reflejada en la programación temas y narrativas que son de su interés y afinidad.

La participación plural está a la base misma de la razón de ser de estas emisoras. Sin embargo esta participación no siempre logra concretarse en muchas de ellas, ni reflejarse en la construcción de agendas incluyentes que respondan a la diversidad de intereses y necesidades de comunicación de las y los ciudadanos.

Algunos de los problemas que aparecen señalados en el Diagnóstico 2007 del Mintic con respecto a la situación de las emisoras comunitarias en Colombia (con motivo de la construcción del Plan) muestran que los mayores problemas tienen relación con la participación de diferentes sectores del municipio en las emisoras o el cumplimiento general de los fines del servicio:

> El 59% de los consultados responde que las emisoras no convocan la participación ciudadana, ni sus programaciones reflejan los intereses y necesidades de diferentes sectores del municipio. Adicionalmente, el 96% indica que las emisoras no presentan regularmente rendiciones de cuentas a la ciudadanía (MINTIC 2007: 13).

El diagnóstico resalta las siguientes:

- En el contexto nacional la participación ciudadana -directa y democrática, mediante debate y participación- en los asuntos públicos no se ha consolidado como una práctica cotidiana, a pesar

Interior CS6.indd 271 08/12/2013 18:39:58

de los enormes avances en este campo. Continúan primando las formas clientelistas de hacer política, frente a las discusiones y participación ciudadana en la esfera pública.

- La participación no es constante ni sostenida en el tiempo y menos aún cuando los beneficios personales y colectivos no se perciben de forma rápida. Este es el caso claramente de las emisoras comunitarias
- Aun no se ha adelantado una campaña masiva de información dirigida a los ciudadanos, respecto al potencial de las emisoras comunitarias. Para los diferentes sectores sociales y organizaciones locales no es todavía suficientemente claro el papel que pueden jugar las emisoras en la promoción de sus intereses. Esta es una de las razones por las cuales no se está ejerciendo un control social efectivo sobre las emisoras: no se han puesto en marcha mecanismos de participación para ejercer el control social como las veedurías ciudadanas, ni ha sido sistemática en este campo la evaluación de la prestación del servicio.

Se puede decir entonces que, a pesar de los avances en lo referente a participación, a los que contribuyó el decreto mencionado, continúa siendo necesario el trabajo para cualificar la participación de los distintos sectores sociales en las emisoras comunitarias, y cabe pensar en evaluaciones que miren de manera sistemática y periódica aspectos como, por ejemplo: los usos que la comunidad le da a la emisora comunitaria, el tipo de relaciones que establece la comunidad con su emisora y los roles que juega una emisora en una comunidad.

En conjunto, y aunque las respuestas del Estado colombiano no sean siempre las correctas, se resalta de esta gestión el ánimo de mejorar y construir instrumentos que permitan una gestión planificada, pero sobre todo plural y participativa.

b) Juntas de Programación de las Emisoras Comunitarias

Las comunidades organizadas, concesionarias del Servicio Comunitario de Radiodifusión Sonora, deberán conformar una junta de programación encargada de la formulación y seguimiento de políticas, planes y programas en materia de programación, y de velar por el cumplimiento de los fines del servicio.

> Las comunidades organizadas, concesionarias del Servicio Comunitario de Radiodifusión Sonora, deberán conformar una Junta de Programación encargada de la formulación y seguimiento de políticas, planes y programas en materia de programación, y de velar por el cumplimiento de los fines del Servicio Comunitario de Radiodifusión Sonora.

En la junta de programación de las emisoras comunitarias tienen derecho a participar las organizaciones sociales e instituciones del municipio por medio de un representante de cada una, de suerte que refleje la diversidad y pluralidad de los habitantes. La junta de programación será presidida por el director de la emisora.

La Junta de Programación tiene las siguientes funciones:

1. Velar porque la programación interprete el sentido democrático y pluralista de la emisora.
2. Plantear políticas tendientes a promover la participación social en la programación de la emisora.
3. Formular sugerencias sobre programas que respondan a las necesidades sociales del municipio.

Interior CS6.indd 272 08/12/2013 18:39:59

4. Fijar criterios, en unión de las directivas de la emisora, para mejorar la calidad de la programación.
5. Aportar al diseño, elaboración e implementación del manual de estilo.
6. Presentar a los habitantes del municipio un informe anual acerca de la evaluación de los fines del Servicio Comunitario de Radiodifusión Sonora y la aplicación del manual de estilo, por parte de la emisora. Una copia de este informe, con soporte sonoro, debe ser enviado al Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones cuando la Junta de Programación considere pertinente.
7. Definir su propio reglamento y las demás funciones que considere, en armonía con el fin general que debe cumplir.

El Informe 2007 del Mintic señala que mientras se establecía la presencia de un mínimo de 4 sectores sociales con asiento en las juntas, el promedio de sectores participantes en las emisoras que conformaron su junta de programación fue de 8 sectores diferentes del Municipio y en varios casos se contó inclusive con juntas conformadas con la presencia de más de 12 sectores[322].

> Una vez entró a operar el Decreto 1981 del 2003 que establece la necesidad de acreditar liderazgo social para integrar las Juntas de Programación, 374 emisoras de un total de 459 es decir más del 81%, no solo conformaron sus Juntas de Programación sino que en su composición se superó en mucho el número de sectores participantes mínimos establecidos en los términos de referencia (Ibíd.).

Esta alta respuesta registrada en el 2004, coincide con la apreciación expresada en la consulta realizada en 2007, sobre el interés de la ciudadanía por participar en la emisora: el 69% tiene la percepción de que el interés ciudadano es alto o mediano. Sin embargo, el 80% percibe que las juntas de programación no se convocan de forma regular, que aún no son claros los efectos de esta participación en la programación de las emisoras y que existe poco conocimiento de la ciudadanía sobre el papel de las emisoras comunitarias. Adicionalmente, el 60% expresó que las juntas de programación han debido recibir formación para que pudiesen cumplir con su tarea de forma competente.

c) Manual de Estilo y Código de Ética

El Código de Ética y el Manual de Estilo facilitan el cumplimiento de los objetivos, la misión y la visión de las emisoras comunitarias. Además, para que se constituyan en el punto de convergencia donde se adaptan las normas a las necesidades y expectativas locales, pasando de la imposición al compromiso y a la operatividad de dichos postulados en el ejercicio radial.

El Código de Ética contiene las normas que rigen y regulan el comportamiento y el quehacer radial comunitario, y que permite trazar los derroteros sobre los cuales se basan los comunicadores comunitarios para desarrollar su labor. Así mismo contempla los lineamientos de relación con el Estado, la sociedad civil y los demás sectores.

El Manual de Estilo contiene las líneas generales que sustentan el proyecto comunicativo de las emisoras comunitarias, en concordancia con los deberes y derechos ciudadanos en la búsqueda de un desarrollo

322 Estos datos aparecen en el texto: “Emisoras con juntas de programación y organizaciones a las que pertenecen las juntas”, del Ministerio de Comunicaciones. DADS (sin fecha).

Interior CS6.indd 273 08/12/2013 18:39:59

social sobre la base de lo comunitario, lo público, el individuo y sus relaciones con el contexto, para que se den reales diálogos con la globalidad desde lo local.

3.4.2.7 Proceso de licitación de medios comunitarios: diferenciales y transparentes

El artículo 84 del decreto 2805 de 2008 establece que el servicio comunitario de radiodifusión sonora será prestado por comunidades organizadas que cumplan con las siguientes condiciones:

1. Ser una comunidad organizada debidamente constituida en Colombia.
2. Tener domicilio en el municipio para el cual se pretende prestar el Servicio Comunitario de Radiodifusión Sonora.
3. Haber desarrollado trabajos con la comunidad municipal en diferentes áreas del desarrollo económico, cultural o social.
4. Acreditar capacidad de congregar a las organizaciones sociales del municipio para constituir la Junta de Programación.
5. No estar incursa en causal de inhabilidad, incompatibilidad o prohibición de orden constitucional o legal.
6. No ser concesionario del Servicio de Radiodifusión Sonora.
7. El titular de una concesión que hubiere dado lugar a la cancelación de la licencia, no podrá ser concesionario del servicio por el término de cinco (5) años, contados a partir de la fecha de ejecutoria del respectivo acto.

a) Procedimientos:

La adjudicación de licencias se otorga de acuerdo con los parámetros establecidos en las leyes 80 de 1993, 1150 de 2007 y decreto 2805 de 2008, mediante un procedimiento de selección objetiva, sin tener en consideración factores de afecto o de interés y, en general, cualquier clase de motivación subjetiva.

- El representante legal de la comunidad organizada puede presentar directamente la propuesta en la sede central del Ministerio de Comunicaciones o en las Direcciones Territoriales correspondientes. El pliego de condiciones es de fácil comprensión y los documentos que especifica se pueden adquirir fácilmente en el municipio sin necesidad de acudir a intermediarios. Este documento se puede consultar en las páginas web www.mincomunicaciones.gov.co y www.contratos.gov.co

- Según el decreto 2805 de 2008, para ser titular de la concesión se requiere, entre otros requisitos, tener domicilio en el municipio para el cual se pretende prestar el servicio de radio comunitaria. La norma fijó esta condición porque el objetivo de este servicio es impulsar procesos de comunicación para el desarrollo en el nivel local. De conformidad con la norma citada, el pliego de condiciones señala que el municipio para el cual se solicita la viabilidad para otorgar la concesión del servicio comunitario de radiodifusión sonora deberá corresponder al domicilio de la comunidad organizada que la solicita; si la comunidad no tiene domicilio en el municipio para el cual solicita la viabilidad, la propuesta será rechazada.

Interior CS6.indd 274 08/12/2013 18:39:59

- De conformidad con el pliego de condiciones de la convocatoria para la cual se participa, el proponente deberá adjuntar certificaciones expedidas por organizaciones sociales, instituciones públicas u organismos de cooperación internacional legalmente constituidos y por los funcionarios competentes, en las cuales conste la participación de la comunidad organizada proponente en la ejecución de proyectos de beneficio social, *con la población del municipio para el cual se solicita la viabilidad de la propuesta* para la concesión del servicio de radio comunitaria.
- No hay restricciones para organizaciones sociales que hayan participado en convocatorias anteriores y no fueron admitidas.
- La base para la presentación de las propuestas es el pliego de condiciones que puede ser consultado en la página web institucional del Mintic. El pliego de condiciones describe el objeto, alcances, certificaciones, fecha de apertura y cierre de la convocatoria y los procedimientos para la selección, de modo que las comunidades organizadas deben ajustar sus propuestas a las directrices señaladas en este documento.
- La propuesta deberá estar integrada por la totalidad de los documentos que se soliciten en el pliego de condiciones. Después de entregadas las propuestas, no se permitirá el retiro total o parcial de los documentos que las componen, hasta tanto no se haya otorgado la respectiva licencia de concesión, ni se aceptará ninguna información complementaria ni aclaratoria, cualquiera que sea el motivo argumentado, a menos que el Ministerio de Comunicaciones lo solicite por escrito, bajo las condiciones establecidas en el pliego de condiciones.
- De acuerdo con el numeral 6 del artículo 58 del decreto 2805 de 2008, el titular de una concesión que hubiere dado lugar a la declaratoria de caducidad del contrato o a la cancelación de la licencia, no podrá ser concesionario del servicio por el término de cinco (5) años, contado a partir de la fecha de ejecutoria del respectivo acto.
- La duración de la comunidad organizada proponente no puede ser menor a la duración de la concesión que llegare a otorgarse y un (1) año más, es decir once (11) años. De conformidad con la ley 743 de 2002 y el decreto 427 de 1996, se aceptará el dato de la vigencia indefinida para las comunidades organizadas que así lo tengan contemplado en sus estatutos; no obstante, si alguna de estas comunidades es declarada viable, en el momento de otorgarse la concesión deberá demostrar que la duración de la misma se ajusta a lo previsto en el decreto 1981 de 2003.

b) Sobre el proceso de montaje de las emisoras comunitarias en Colombia

El primer paso para el montaje de una emisora comunitaria es obtener la licencia de concesión que expide el MINTIC. Una vez se determine la viabilidad de la adjudicación a favor de determinada organización social, el decreto 2805 de 2008 prevé una serie de pasos para formalizar la licencia: presentar un estudio técnico, obtener el permiso de la AEROCIVIL para la instalación de la antena y enviar el acta de constitución de la junta de programación.

Luego, el MINTIC expresará su concepto acerca de las características de los equipos, los parámetros técnicos autorizados y la ubicación de los sistemas de transmisión. Una vez aprobados los estudios, el

Interior CS6.indd 275 08/12/2013 18:39:59

Ministerio solicita a la comunidad beneficiaria el pago de los derechos de concesión y expide la licencia. En ese momento el concesionario deberá comprar los equipos e iniciar las operaciones de la emisora dentro de los seis (6) meses siguientes a partir de la fecha de ejecutoriado el acto administrativo que autoriza el inicio de su funcionamiento.

3.4.2.8 Financiamiento de medios sin fines de lucro y pueblos originarios:

De acuerdo con el artículo 27 del decreto 2805 de 2008, que reglamenta el servicio de radiodifusión sonora, "por las estaciones de radiodifusión sonora comunitaria podrá transmitirse propaganda, exceptuando la publicidad política, y podrá darse crédito a quienes hayan dado patrocinios, auspicios y apoyos financieros para determinada programación, siempre que no se trate de personas cuyas actividades o productos esté prohibido publicitar".

La transmisión de publicidad así como los créditos por patrocinios, auspicios y apoyos se sujetará para las emisoras comunitarias a los siguientes criterios:

- Para municipios con menos de 100.000 habitantes: 15 minutos por cada hora de transmisión.
- Para municipios entre 100.000 y 500.000 habitantes: 10 minutos por cada hora de transmisión.
- Para municipios o distritos con más de 500.000 habitantes: 7 minutos por cada hora de transmisión de la estación.

Los remanentes provenientes de la operación de la emisora deben reinvertirse en su totalidad en ella, para mejorar la prestación del servicio. La consecución de los recursos financieros no debe ser un fin en sí mismo, sino que debe ser un medio que garantice el funcionamiento normal de la emisora.

El decreto 1972 de 2003, por el cual se establece el régimen unificado de contraprestaciones, determina que "por concepto de la concesión para la prestación del servicio radiodifusión sonora, habrá lugar al pago de una contraprestación anual calculada sobre los parámetros técnicos que indique el Ministerio de Comunicaciones, equivalente al cien por ciento (100%) del valor anual por el cobro de la contraprestación (VAC) por el permiso para el uso del espectro radioeléctrico".

Este valor se liquida en salarios mínimos legales mensuales vigentes, dependiendo del área de servicio de la emisora, la potencia autorizada, la clase de la emisora (comercial, de interés público, comunitaria), la orientación de la programación y la tecnología de transmisión (Amplitud Modulada o Frecuencia Modulada).

Adicionalmente, se debe cancelar el valor anual de contraprestación por la frecuencia de enlace entre estudios y transmisores, en caso de ser utilizada. Tanto el valor anual por el permiso para el uso del espectro para radiodifusión sonora como el uso de la frecuencia de enlace aumenta cada año según el IPC.

En promedio, estos valores oscilan entre un millón setecientos ($1.700.000) a dos millones y medio ($2.500.000) siempre y cuando el área de servicio de la emisora se circunscriba a un municipio.

El artículo 30º del decreto 1972 de 2003 también señala que "la expedición de los títulos habilitantes por las autorizaciones para el establecimiento de redes, sistemas y servicios de telecomunicaciones, dará lugar al pago de una contraprestación equivalente a tres (3) salarios mínimos legales mensuales vigentes".

Las comunidades que participen en la convocatoria deben contar con los recursos económicos necesarios para el montaje, instalación y puesta en funcionamiento de la emisora en caso de resultar elegidos

Interior CS6.indd 276 08/12/2013 18:40:00

al término de la misma y están en libertad de adquirir los elementos y equipos necesarios con cualquier proveedor, siempre y cuando dichos equipos cumplan con lo establecido en el Plan Técnico Nacional de Radiodifusión Sonora.

Si bien no hay que presentar estudios financieros, la entidad hace énfasis en que la comunidad organizada proponente debe tener claro que el montaje de la emisora, en caso de resultar beneficiaria de la licencia, demanda una serie de gastos e inversiones, así como la definición de presupuestos y la elaboración del flujo de caja que garanticen el inicio de operaciones y el funcionamiento normal de la emisora.

La carta de presentación de la oferta constituye, además, el compromiso de la comunidad organizada de contar con los recursos económicos necesarios, en caso de obtener la licencia, para adquirir los equipos, iniciar el montaje y operación de la emisora y otros gastos asociados a la operación de la misma.

a) Gravámenes para el funcionamiento de una emisora comunitaria

La comunidad organizada a la que se le otorgue licencia debe pagar al Ministerio de Comunicaciones los derechos correspondientes a la concesión, el uso del espectro radioeléctrico durante el término de la concesión, que se paga por anualidades, y por el uso de las frecuencia de enlace entre estudios y transmisores, en caso de que la utilice, así como los derechos de autor.

Adicionalmente debe constituir una póliza de calidad y cumplimiento, cumplir con los parámetros técnicos asignados y los demás establecidos en el Plan Técnico Nacional de Radiodifusión, constituir la junta de programación y presentar el acta de constitución a este Ministerio, elaborar y dar a conocer el manual de estilo y cumplir con los demás lineamientos establecidos en el decreto 2805 de 2008 y la normativa vigente.

Vale la pena señalar que la ley 23 de 1982 establece que la difusión de sonido por medio de ondas radioeléctricas hace parte de los derechos de autor. Así mismo, la resolución 1983 de 1991 establece la obligatoriedad del Ministerio de Comunicaciones de solicitar a los concesionarios del servicio de radiodifusión sonora, la autorización previa y expresa de ejecución pública de las obras musicales y producciones efectivamente utilizadas en las transmisores de sus estaciones, entendidos como los paz y salvos de Sayco y Acinpro, razón por la cual una vez la emisora inicie operaciones el concesionario está obligado a presentar dichos paz y salvos a este Ministerio.

3.4.2.9 Mecanismos para garantizar el acceso y migración de los medios comunitarios a la digitalización

Dentro de los objetivos propuestos por el Gobierno del Presidente Álvaro Uribe Vélez de dar impulso al crecimiento económico y la construcción de equidad social, en condiciones de seguridad y gobernabilidad, el sector de las telecomunicaciones desempeña un papel estratégico como herramienta necesaria para el desarrollo.

Debido a la necesidad de asumir cuanto antes acciones para evitar rezagarse de los profundos cambios culturales y tecnológicos, el Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones estableció una política para el período 2006-2010, que impulsa el desarrollo tecnológico, y redunda en una mejor calidad de vida de los colombianos.

Interior CS6.indd 277 08/12/2013 18:40:00

Esta política se estructuró alrededor de los siguientes ejes:

1. Todos los colombianos conectados e informados
2. Consolidación y modernización institucional
3. Desarrollo y competitividad de la industria de TIC
4. Servicios de radio y televisión competitivos.

En lo relativo al servicio de radiodifusión, se estableció como objetivo redefinir la política general del sector y profundizar en el alcance de cada una de las modalidades radiales, mediante el diseño y aplicación de políticas específicas para la radio comunitaria y de interés público; así mismo, se concibió el desarrollo de la radio como un medio para promover el bienestar y crecimiento del país, mediante la ampliación de la cobertura del servicio y el ingreso de nuevos operadores para democratizar el uso del espectro; y, por último, alinear el servicio de radiodifusión con la política general del sector para lo cual se requería la expedición de un instrumento único normativo.

Estas nuevas directrices, se han venido aplicando desde el año 2006 para ejecutar la política de radiodifusión en los siguientes aspectos:

Fortalecer el derecho a la información: El Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones ha venido actuando para fortalecer el derecho a la información, con absoluto respeto por la facultad de las emisoras para realizar libremente su tarea informativa y garantizar el acceso a los medios, así como, protegiendo el derecho de los ciudadanos a recibir una información veraz e imparcial. Esta política está explícita en el ordenamiento constitucional y en la jurisprudencia, al señalar los alcances del derecho a la información, por parte de la radio, con respecto a otros derechos fundamentales.

Dinamizar la responsabilidad social: El Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones tiene como política dinamizar el cumplimiento de la responsabilidad social de la radiodifusión en un trabajo concertado con los operadores de este servicio. Así como el ordenamiento constitucional le asigna a los medios de comunicación el más amplio rango de garantías para el ejercicio libre de su labor, también les reclama la cuota más alta de responsabilidad social en atención al recurso estratégico que dirigen, al uso de un recurso público como es el espectro radioeléctrico y a la necesidad de proteger los derechos ciudadanos, la paz y el bien común.

Orientar la programación a los fines del servicio: Dada la importancia de este tema para la organización del sector radial, el Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones promueve las condiciones para que la operación de las distintas modalidades radiales (comercial, comunitaria e interés público) se haga de acuerdo con los fines señalados para cada servicio, sin distorsionar sus objetivos o interferir el funcionamiento de las demás emisoras. Hay normas claras para que los concesionarios ajusten su programación y sus métodos de trabajo de acuerdo con las características señaladas para cada servicio.

Promover el desarrollo de la radiodifusión: En este sentido, la política del Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones ha sido motivar a las empresas radiales, en sus diversas modalidades, para que adopten sistemas para mejorar la calidad de la programación, conocer sus audiencias, determinar su impacto, introducir las innovaciones tecnológicas, asegurar su estabilidad financiera, fomentar la creatividad radial, mejorar su productividad y profesionalizar su labor.

Optimizar el uso del espectro radioeléctrico: Debido a que el espectro radioeléctrico es un recurso natural limitado, el Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, responsable de su

Interior CS6.indd 278 08/12/2013 18:40:01

administración y de velar por su correcta utilización, ha definido criterios claros para garantizar el acceso, cobertura y calidad del servicio.

En síntesis, la política gubernamental concibe las propiedades del medio radial, su inmediatez, su grado de penetración en sitios apartados, el carácter persuasivo de la comunicación, las afinidades establecidas con el oyente, su influencia educativa y la capacidad de convocatoria, como recursos fundamentales de la sociedad que se deben utilizar con decisión y patriotismo para obtener un impacto positivo en la solución de los problemas cruciales de la nación.

3.4.3 Conclusiones

Las emisoras comunitarias tienen un gran potencial para la profundización y ampliación de la democracia participativa, pero se enfrentan a dificultades cuando hay ausencia de capacidad de convocatoria comunitaria y cuando hay escasos incentivos para dicha participación.

Jeanine El'Gazi (2010: 376) señala que "las respuestas que el Estado ofrece y las propuestas que plantea frente a estos procesos no son necesariamente unívocas y claras; por el contrario, suelen tener limitaciones y aspectos contradictorios".

Esta situación es entendible por cuanto a pesar de que en algunos casos se piensan y plantean políticas que buscan dar mayor participación pública y masiva a diferentes sectores en el uso de los medios, reglamentaciones, la reglamentación, la implementación y la protección efectiva no suele lograr en forma realista superar las dificultades, y termina ofreciendo soluciones incompletas que no permiten la realización cabal del proyecto. Por otro lado, los procesos de descentralización, sobre los cuales se apoyan varios aspectos importantes de este tipo de proyectos, no crean los instrumentos para cumplir con las responsabilidades regionales que tendrían que asumirse.

Un caso es el siguiente. En el Plan Nacional de Radiodifusión Sonora (2007:18) se exalta "la importancia presencia de la Emisora Comunitaria (…) al servicio de los ciudadanos (…), por las posibilidades que estas encarnan de ser medios para la expresión directa de los intereses, necesidades, proyectos de futuro y goce de los diferentes sectores de las comunidades, siendo los concesionarios responsables ineludibles, en el desarrollo e implementación de estos proyectos comunicativos"[323]. Se resalta, también, que "solo así es posible que la presente política aporte al país desde este campo particular de las comunicaciones". Pero solo en el 2003, después de 6 años de haber iniciado la puesta en funcionamiento de las emisoras comunitarias (cuando entra en vigencia el Decreto 1981), la mayoría de los concesionarios de estas emisoras, empezaron a convocar la participación de diversos sectores en los asuntos que conciernen a las emisoras. Pero, la corta experiencia en convocar y promover de manera permanente la participación hizo que para muchas emisoras, esta convocatoria no reconozca o recoja presiones o posibles intereses ciudadanos que se tradujeran en aumentos significativos de programas realizados localmente, orientados a satisfacer las necesidades y formas de comunicación

323 "Sus responsabilidades, no solo incluyen el cumplimiento de requisitos técnicos y legales particulares, como todo concesionario en el campo de la radiodifusión sonora, sino que deben hacer un énfasis particular en el cumplimiento y compromiso frente a los fines y características del servicio y de la programación" (MINTIC 2007: 18).

Interior CS6.indd 279 08/12/2013 18:40:01

ciudadana propias de cada municipio o localidad. Hay que considerar que las emisoras comunitarias por su propia naturaleza (sin fines de lucro) tienen pocos recursos y por tanto pocas personas, lo cual hace que su capacidad para dedicar suficiente tiempo a convocar a la participación de la ciudadanía sea limitada.

En este caso se ve el tipo de contradicción que señala Jeanine El'Gazi (2010), en el hecho de que la normatividad recurrió desde el principio a la figura de "comunidades organizadas", las cuales casi por definición suelen representar intereses específicos y particulares, como concesionarias del servicio y, al mismo tiempo, pretendió que se convocara a la pluralidad. Es difícil por ejemplo pretender que concesionarios de emisoras como las iglesias (católica o de otra denominación) planteen las posiciones de mujeres en pro del aborto o que convoquen a personas de distintos credos religiosos, por poner solo un ejemplo.

Si bien es necesario contar con una organización formalmente constituida y responsable legalmente para efectos de la asignación de las licencias, y la figura de "comunidades organizadas" se encuentra en la Constitución Nacional y se utiliza en contextos internacionales para denominar a emisoras comunitarias, esta designación es apropiada para situaciones en las que se trata de una organización con identidad de intereses y propósitos. No parece sin embargo, particularmente apropiada para organizaciones que deben representar los intereses diversos y múltiples de distintos sectores de todo un municipio, caracterizado por la presencia no solo de muchas comunidades organizadas, sino de sectores que no están organizados formalmente.

Dada la forma de convocatoria actual, no ha sido fácil ni rápido lograr que las emisoras convoquen y representen intereses ciudadanos más amplios y no sólo los de quienes coinciden con los de la entidad concesionaria. Es por esto que hoy se utiliza en muchos contextos la denominación de "Radios Comunitarias y Ciudadanas", para señalar que se incluyen las perspectivas plurales inherentes a la condición de ciudadano, expresando así un tránsito a perspectivas más plurales de comunicación y representación de intereses.

En los casos en que la organización concesionaria no cumple con los requisitos establecidos para la prestación del servicio, el municipio se ve abocado a esperar varios años hasta la apertura de nuevas convocatoria, lo cual impide acceder al uso y beneficio de la radio comunitaria. Este tipo de problemas se derivan, a su vez, del hecho de suponer que una sola organización representa las necesidades e intereses comunicativos de todo un municipio. Proponemos los siguientes:

- No se impulsó desde un principio la concertación entre diferentes comunidades organizadas para optar por las licencias, con miras a garantizar desde el inicio una corresponsabilidad plural sobre las emisoras.
- No hay un mecanismo que permita evaluar en la asignación de las licencias, el proyecto comunicativo, a fin de que el objetivo social de la propuesta sea evidente y claro y ayude a vislumbrar el propósito que cumplirá la emisora en cada contexto específico.
- Faltó acompañamiento en la convocatoria para otorgar las licencias a fin de crear conciencia en las comunidades sobre la importancia y posibilidades de las emisoras comunitarias, así como de su papel y potencial para el desarrollo humano, el fortalecimiento de la democracia local, la defensa de las culturas, lenguajes y estéticas locales, la esfera de lo público, la participación ciudadana; la apertura de un espacio público para dirimir conflictos de forma no violenta.
- No se estimuló así su valoración y apreciación, ni se propició que muchos sectores se apropiaran de este tipo de proyectos.

Interior CS6.indd 280 08/12/2013 18:40:01

En el caso colombiano, para este tipo de emisoras se propone la participación en el proyecto de diversos sectores de un municipio con sus voces y discursos. Sin embargo, la ausencia estatal en algunas regiones, la falta de preparación para que los medios locales puedan ocuparse de sus realidades cercanas, la convivencia local con los varios actores armados y las numerosas muertes que han silenciado a muchas personas en el país han llevado a diversas emisoras a plantearse opciones de temáticas y tratamientos frente al conflicto armado. Estos van desde el silencio total hasta la lectura de textos en torno a lo que actores externos o expertos discuten sobre el conflicto, o a un manejo de las situaciones por medio del trabajo sobre derechos humanos, pasando por variadas e ingeniosas de aludir el conflicto (El'Gazi 2010: 377).

Frente a estas realidades, es evidente que el avance de las radios comunitarias y ciudadanas es una muestra de la capacidad de sus intereses y en la promoción de autonomía y expresión de nuevos horizontes de presencia y participación.

Cabe señalar sin embargo, que aún con este tipo de limitaciones el movimiento de las Emisoras Comunitarias y muy en concreto varias de ellas y sus organizaciones, han logrado construir un proyecto comunicativo considerado como pionero, no solo en el país sino en el contexto tanto de América Latina, como mundial. De manera pionera el trabajo de varias emisoras en distintos frentes ha logrado consolidar ejercicios efectivos y significativos de participación ciudadana en varios espacios de la vida pública local. Mediante la producción de una programación interesante y pertinente a sus contextos, debates y campañas, han construido y participado en la esfera pública y han gestado una capacidad de convocatoria propia y efectiva. Esto es algo que es preciso tener en cuenta para el diseño e implementación de políticas en este campo.

Interior CS6.indd 281 08/12/2013 18:40:01

3.5 ECUADOR

Tradicionalmente los asuntos relativos a la comunicación en Ecuador se elaboraron "a partir de una fragmentación artificial de los elementos que intervienen en la comunicación, elementos que en la realidad se hallan interrelacionados y son fuertemente interdependientes" (JURADO 2007: s/p). Desde esa perspectiva se normaron, a partir de la década de los años setenta, varias leyes en las que se atomizó y desperdigó la regulación sobre los elementos de la comunicación, así se incluyó principalmente en el Código Penal, en la Ley del Ejercicio Profesional del Periodista, en la Ley de Radiodifusión y Televisión y en su Reglamento, la regulación sobre los actos de comunicación principalmente de los periodistas y de los medios, y se establecieron para ellos algunas consecuencias jurídicas.

Concurrentemente, en las leyes de Telecomunicaciones y Radiodifusión y Televisión se regularon –principalmente– los aspectos tecnológicos y mercantiles de estos elementos de la comunicación y se establecieron, en cada caso, una estructura institucional dependiente del Poder Ejecutivo para la gestión del sector.

Por otra parte la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública, definió principalmente que ha de entenderse por información pública y a quienes se consideran productores y custodios de tal información, creando el derecho de los ciudadanos para acceder a este tipo de información y además el procedimiento jurídico-administrativo para su obtención, incluso de forma coercitiva. Lastimosamente la institución llamada a velar por el cumplimiento de esta Ley, la Defensoría del Pueblo, ha tenido una actuación absolutamente deficitaria en el cumplimiento de sus obligaciones, razón por la cual esta importante Ley es, en muchos de sus aspectos, letra muerta.

Anterior a la aprobación de la Ley Orgánica de Comunicación (2013), la radiodifusión en Ecuador se encontraba normada por la Ley de Telecomunicaciones, la Constitución Política de Ecuador de 2008 (que aún sigue vigente), y La Ley de Radiodifusión y Comunicación de 1975; la primera de ellas fue promulgada en julio de 1992 en un contexto regional de liberalización económica, promoción casi religiosa de las "ventajas" del libre mercado, privatizaciones de empresas públicas y desregulación de sectores cruciales para la economía y la sociedad, razón por la cual la ley de Telecomunicaciones se inscribe y proyecta en una concepción tecno-mercantilista de las telecomunicaciones.

En efecto, para la legislación de telecomunicaciones no existen los ciudadanos, sino empresas proveedoras de servicios de telecomunicaciones y usuarios de los mismos, y lo que se está regulando no son contenidos y límites para el ejercicio de ciertos derechos relacionados con la comunicación, sino que son hechos fundamentalmente tecnológicos y comerciales, respecto de los cuales es preciso garantizar y defender la libre competencia entre los actores que intervienen en el mercadeo de la información y de sus tecnologías. Este enfoque es profundizado en las sucesivas reformas a la Ley de Telecomunicaciones, por lo que ahora mismo sigue siendo el enfoque predominante en la regulación y gestión del sector.

La Constitución Política del Ecuador (CPE, 2008)[324] establece en su artículo 16 que todas las personas,

---

324 Romel Jurado (2007) opina que en la nueva Carta fundamental se incluyeron tres cuestiones de suprema importancia en materia de comunicación:
Una sección para establecer los derechos de la comunicación e información con alcances que definitivamente superan -o al menos desafían por su innovación- la concepción liberal que, desde inicios del siglo XX, ha gobernado la arquitectura constitucional respecto de los derechos tradicionalmente relacionados con la comunicación. Dicha inclusión es en buena medida es el resultado del trabajo de incidencia política que las organizaciones sociales y ONG del sector desarrollan en el país a partir de 1999, en consonancia con los enfoques presentados en la

Interior CS6.indd 282 08/12/2013 18:40:02

en forma individual y colectiva, tienen derecho a una comunicación libre, intercultural, incluyente, diversa y participativa, en todos los ámbitos de interacción social, por cualquier medio y forma, en su propia lengua y con sus propios símbolos. Además, en el mismo artículo contempla el derecho a la creación de medios de comunicación social y al acceso en igualdad de *condiciones*[325, 326], al uso de las frecuencias del espectro radioeléctrico para la gestación de estaciones de radio y televisión públicas, privadas y comunitarias; y a bandas libres para la explotación de redes inalámbricas.

Agrega que a través de facilitar la creación y el fortalecimiento de medios así como el acceso universal a las Tecnologías de Información y la Comunicación (TIC), el Estado fomentará la pluralidad y la diversidad en la comunicación para que las personas puedan ejercer plenamente su derecho a ésta en condiciones de plena libertad (art. 17).

Al efecto, cobra especial importancia la obligación del mismo para garantizar la asignación[327], a través de métodos transparentes y en igualdad de oportunidades, de las frecuencias del espectro radioeléctrico, precautelando que en su utilización prevalezca el interés colectivo, por lo que no permitirá el oligopolio o monopolio, directo ni indirecto, de la propiedad de los medios de comunicación y del uso de las frecuencias.

Al respecto, es importante considerar el justo equilibrio respecto al tercio del espectro, esto es, la posibilidad de que las frecuencias se dividan equitativamente entre medios privados, públicos y comunitarios. Para lograrlo, las frecuencias del espectro radioeléctrico que se vayan liberando deberían ser asignadas a estos dos últimos medios.

La otra ley considerada de mayor importancia en el sector de la comunicación es la Ley de Radiodifusión y Televisión, que fue promulgada por un dictador militar, mediante decreto supremo en 1975. Esta ley está atravesada por varios enfoques que, aunque sufren matices o cambios importantes por las reformas parcia-

---

Cumbre Mundial de la Sociedad de la Información y en el Foro Social Mundial acerca del derecho o derechos de la comunicación, que además se insertan en un texto constitucional planteado desde una concepción garantista, esto es, desde una concepción jurídica que hace de los derechos fundamentales el centro y la prioridad del obrar estatal, al tiempo de blindar su vigencia social con mecanismos jurídicos y políticos de protección y exigibilidad.

La Constitución de 2008 está impregnada de una racionalidad sistémica en la planificación pública, esto se concreta en la creación de una serie de sistemas de planificación y ejecución de políticas públicas que se pretende comunicar entre sí, para la gestión eficaz y coordinada de diferentes asuntos o temáticas de relevancia para el desarrollo nacional; y desde esa perspectiva se crea (Art. 384) el Sistema de Comunicación Social, conformado obligatoriamente por las instituciones públicas del sector y por las organizaciones privadas y comunitarias que voluntariamente se adscriban a dicho sistema, el cual tiene por finalidad asegurar el ejercicio de los derechos de la comunicación y definir las políticas públicas que lo harán posible.

La primera transitoria de la Constitución de 2008 establece a los miembros de la Asamblea Nacional (función legislativa) la obligación de aprobar la Ley de Comunicación, en un plazo no mayor a 360 días contados desde el 20 de octubre de 2008, fecha en que entró en vigencia la nueva Constitución. Dicho de una forma concisa, el marco constitucional manda elaborar, en el plazo de un año, una Ley de Comunicación cuya institucionalidad se articule en un gran sistema nacional y cuyo contenido sustancial sean coherente con una visión pos-liberal de los derechos de la comunicación -promovida desde los sectores considerados progresistas- así como con la concepción garantista que gobierna al texto constitucional en su conjunto.

325 Aunque preferimos hablar de igualdad de oportunidades, ya que el Estado no puede considerar a los diferentes medios del mismo modo tomando en cuenta las características de cada uno.

326 El artículo 23 de la anterior Carta Magna (1998) reconocía «El derecho a la comunicación y a fundar medios de comunicación social y a acceder, en igualdad de condiciones, a frecuencias de radio y televisión.»

327 Asignación es la determinación técnica por parte de la Superintendencia de Telecomunicaciones (SUPTEL) de la frecuencia o canal y de sus características de operación, que servirá para que el CONARTEL conceda esa frecuencia o canal.

Interior CS6.indd 283 08/12/2013 18:40:02

les que se realizan, principalmente en 1995, reflejaban en lo sustancial: a) una vocación de control sobre los actores del sector; b) la articulación de una institucionalidad, jerarquizada, centralizada, concentradora, poco participativa, sin mecanismos de control y absolutamente dependiente del Poder Ejecutivo, como es propio de la racionalidad castrense de la década de los setenta; y c) una comprensión de la radio y la televisión principalmente como actividades tecnológico-comerciales; por lo cual la Ley se centra en regular concesiones, instalaciones, potencias, producción y propiedad comercial de contenidos, en tanto que la responsabilidad social de los medios se agota en dar espacios para la difusión en cadena de los mensajes oficiales, lo cual también denota la concepción autoritaria y controladora de la Ley.

Propuestas para una Ley de Comunicación

La iniciativa gubernamental de contar con una ley de comunicación generó el interés de diversos sectores y organizaciones de la sociedad civil ligados a la comunicación.

Organizaciones nacionales como la Coordinadora Nacional de Radio Educativa y Populares de Ecuador, los colegios de periodistas, las facultades de comunicación como el de la Universidad Central, organismos internacionales como CIESPAL, ALER, entre otros, se agruparon en colectivos para discutir y redactar una propuesta de iniciativa legislativa.

Aunque la actuación de las organizaciones no es materia de análisis para el presente trabajo, si llama la atención la fragmentación que se dio en su interior. Las organizaciones trabajaron dos propuestas por separado. Ambas propuestas no diferían en lo sustancial. Temas claves como el de la distribución equitativa de frecuencias en 33% para las privadas, comunitarias y públicas o la creación de un Concejo de Comunicación fueron parte del discurso en ambos proyectos.

Precisamente, uno de los puntos más debatidos y cuestionados fue el referente a la creación o no de un ente regulador. Uno de los colectivos de la sociedad civil; el Foro de la Comunicación, propuso la conformación de un Consejo Social de Comunicación conformado por los representantes de municipios, medios de comunicación, gremios indígenas, campesinos, escuelas de comunicación y universidades.

Por parte del gobierno, el asambleísta Rolando Panchana, en la iniciativa presentada propuso la conformación de un Consejo Nacional de Comunicación e Información que se encargue de establecer las políticas de los medios de comunicación además de encargarse de la evaluación de los mensajes difundidos por la prensa.

La oposición, por su parte, presentó su proyecto a través del asambleísta Cesar Montúfar y, en el mismo, propone crear un Consejo de Protección de los Derechos de Comunicación, “que se encargaría de que tanto el Estado como los medios particulares respeten todos los derechos de la comunicación”.

Montufar afirma que la comunicación no puede ni debe ser regulada, ni directa ni indirectamente, por el Gobierno”.

Las discrepancias en el interior de la Comisión Especial Ocasional de Comunicación de la Asamblea Legislativa fueron tan opuestas que el primer informe presentado por la Comisión en noviembre de 2009 no tuvo la acogida y el consenso esperado. Luego de múltiples revisiones y disensos la Ley finalmente fue aprobada el 14 de junio de 2013 por la Asamblea Nacional de Ecuador.

Interior CS6.indd 284 08/12/2013 18:40:02

Para fines del estudio se ha omitido el análisis de aquellos principios de radiodifusión que implican un análisis de la legislación actual, de sus procesos y sistemas de regulación por cuanto esta ha sido recién aprobada y su análisis no permitiría la construcción de un panorama real de la radiodifusión comunitaria en este país.

3.5.1 MODELO DE GESTIÓN DE LA RADIODIFUSIÓN

3.5.1.1 Modelo de gestión: Ley Orgánica de Comunicación (LOC)

La LOC tiene como objeto de función "desarrollar, proteger y regular en el ámbito administrativo, el ejercicio de los derechos a la comunicación establecidos constitucionalmente" (artículo 1).

a) Alcances de la Ley:

- Son titulares de los derechos establecidos en esta Ley, individual o colectivamente, todas las personas ecuatorianas y extranjeras que residen de manera regular en el territorio nacional.
- Se entenderá por contenido todo tipo de información u opinión que se produzca, reciba, difunda e intercambie a través de los medios de comunicación social.
- Esta ley no regula la información u opinión que de modo personal se emita a través de internet. Pero, tampoco no excluye las acciones penales o civiles a las que haya lugar por las infracciones a otras leyes que se cometan a través del internet.
- Se consideran medios de comunicación social a las empresas, organizaciones públicas, privadas y comunitarias, así como a las personas concesionarias de frecuencias de radio y televisión, que prestan el servicio público de comunicación masiva que usan como herramienta medios impresos o servicios de radio, televisión y audio y vídeo por suscripción, cuyos contenidos pueden ser generados o replicados por el medio de comunicación a través de internet.
- Se considera a los medios de comunicación de carácter nacional[328.]
- La información difundida a través de los medios de comunicación son asuntos públicos y de interés general.
- Los medios de comunicación, en forma general, difundirán contenidos de carácter informativo, educativo y cultural, en forma prevalente.
- Los medios de comunicación públicos, privados y comunitarios deberán expedir por sí mismos códigos deontológicos orientados a mejorar sus prácticas de gestión interna y su trabajo comunicacional. Estos códigos deberán considerar las normas establecidas en el artículo 10 de esta Ley. Los códigos deontológicos no pueden suplir a la ley.

---

328 Siempre y cuando su cobertura llegue al 30% o más de la población del país; o, si el sistema está conformado por una matriz y seis o más repetidoras cuya cobertura alcance poblaciones de dos o más regiones naturales del país. Adquieren la misma condición los medios impresos nacionales siempre que la publicación circule en una o más provincias del territorio de la República del Ecuador cuya población corresponda, individual o conjuntamente, al 30 % o más del total de habitantes del país, de acuerdo con el último censo nacional.

Interior CS6.indd 285 08/12/2013 18:40:03

3.5.1.2 Autoridades de aplicación[329]

Según el artículo 47 de la LOC el órgano de regulación y control de las políticas de comunicación es el "Consejo de Regulación y Desarrollo de la Información y Comunicación" (CRDIC).

El CRDIC es un cuerpo colegiado con personalidad jurídica, autonomía funcional, administrativa y financiera, cuyo presidente ejercerá la representación legal, judicial y extrajudicial de esta entidad. Sus resoluciones son de obligatorio cumplimiento.

El CRDIC estará integrado de la siguiente manera: Un representante de la Función Ejecutiva, quien lo Presidirá; Un (1) representante de los Consejos Nacionales de Igualdad; Un (1) representante del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social; Un (1) representante de los Gobiernos Autónomos Descentralizados; y, Un (1) representante del Defensor del Pueblo.

Sus atribuciones son las siguientes:

1. Establecer los mecanismos para el ejercicio de los derechos de los usuarios de los servicios de comunicación e información;
2. Regular el acceso universal a la comunicación y a la información;
3. Regular la clasificación de contenidos y franjas horarias;
4. Determinar mecanismos que permitan la variedad de programación, con orientación a programas educacionales y/o culturales;
5. Establecer mecanismos para difundir las formas de comunicación propias de los distintos grupos sociales, étnicos y culturales;
6. Elaborar y expedir los reglamentos necesarios para el cumplimiento de sus atribuciones y su funcionamiento;
7. Elaborar estudios respecto al comportamiento de la comunidad sobre el contenido de los medios de información y comunicación;
8. Elaborar el informe vinculante, para la adjudicación o autorización de concesiones de frecuencias del espectro radioeléctrico para el funcionamiento de estaciones de radio y televisión abierta, y para la autorización de funcionamiento de los sistemas de audio y video por suscripción;
9 Formular observaciones y recomendaciones a los informes que le presente trimestralmente la autoridad de telecomunicaciones en el proceso de aplicar la distribución equitativa de frecuencias establecida en el Art. 106 de esta Ley;
10. Elaborar el informe para que la autoridad de telecomunicaciones proceda a resolver sobre la terminación de una concesión de radio o televisión por la causal de incumplimiento de los objetivos establecidos en el proyecto comunicacional;

329 AMARC-ALC ha sido bastante crítico sobre la naturaleza de este ente regulador: "No compartimos que un consejo conformado por funcionarios sea la autoridad de alzada en caso de incumplimientos eventuales a reglas éticas decididas autónomamente. Esto rompe el criterio de autorregulación, y considerando la calidad de las obligaciones establecidas, hasta va en contra de la declaración de principios de libertad de expresión de la CIDH en el principio 7, y es más complicado aún considerado que se aplica a la gráfica donde se asume que los espacios de intervención pública son más restringidos. En pocas palabras, no compartimos que si una radio (comunitaria en nuestro caso) se niega a pedir disculpas a un funcionario público sea otro funcionario estatal no independiente quien la obligue a hacerlo". CLACPI (2012, 13 de marzo). "Ecuador: Análisis crítico del proyecto de Ley Orgánica de Comunicación – Declaración AMARC-ALC. Disponible en: http://clacpi.org/observatorio/?p=1157

Interior CS6.indd 286 08/12/2013 18:40:03

11. Crear las instancias administrativas y operativas que sean necesarias para el cumplimiento de sus funciones.

3.5.1.3 Principios primordiales

La Ley Orgánica de Comunicación reafirma tres principios fundamentales:

- El primero (art. 18) prohíbe toda forma de censura previa por parte de las autoridades o de funcionarios públicos;
- El segundo concierne a los artículos 37, 38 y 39, que garantizan respectivamente: el derecho de los periodistas a la cláusula de conciencia (que garantiza la independencia en el desempeño de sus funciones), el derecho a la reserva (protección) de sus fuentes y el derecho a mantener el secreto profesional;
- El tercero (art. 112) establece el principio de equidad en la distribución de las frecuencias entre los tres tipos de medios de comunicación: públicos, privados y comunitarios, en una proporción de 33% para cada uno de los dos primeros y 34% para los últimos. Este marco de distribución constituye en sí mismo un instrumento importante a favor del pluralismo.

3.5.2 LEGISLACIÓN Y POLÍTICAS DE RADIODIFUSIÓN

3.5.2.1 Reconocimiento de tres medios de comunicación social[330]: Públicos, Privados y Comunitarios

a) Medios de comunicación públicos:

La Ley estipula que los medios públicos de comunicación social son personas jurídicas de derecho público, que se crean a través de decreto, ordenanza o resolución según corresponda a la naturaleza de la entidad pública que los crea.

Los medios públicos pueden constituirse también como empresas públicas[331] al tenor de lo establecido en la Ley Orgánica de Empresas Públicas. Según Ley se garantiza su autonomía editorial.

La Ley también estipula acerca de su financiamiento: "Los medios públicos, con excepción de los medios públicos oficiales, se financiarán con recursos de la institución respectiva. Subsidiariamente se financiarán de la siguiente forma: ingresos provenientes de la venta de publicidad; ingresos provenientes de la comercialización de sus productos comunicacionales; y, con los fondos provenientes de donaciones, patrocinios y cooperación nacional e internacional".

330 La LOC no considera modalidades de radiodifusión, sino de medios de comunicación social.

331 AMARC-ALC ha señalado al respecto que: "no corresponde entender por medios a las empresas. Y es opinable el alcance de la definición de servicio público a todos los medios de comunicación incluyendo gráficos y webs. Al mismo tiempo, la regulación sobre medios gráficos en una misma disposición legal no es del todo común en el derecho comparado".

Interior CS6.indd 287 08/12/2013 18:40:03

Otras normativas importantes son:

> **Art. 82.-** Consejos ciudadanos.- Los consejos ciudadanos de los medios públicos se conformarán obligatoriamente atendiendo las normas previstas en la Ley de Participación y Control Social. Los miembros de estos consejos no serán remunerados.
>
> **Art. 83.-** Medios de comunicación públicos de carácter oficial.- Las Funciones del Estado y los gobiernos autónomos descentralizados están facultados a crear medios de comunicación públicos de carácter oficial, los cuales tienen como objetivo principal difundir la posición oficial de la entidad pública que los crea en relación a los asuntos de su competencia y los de interés general de la ciudadanía, cumpliendo con las responsabilidades comunes a todos los medios de comunicación establecidas en el Art. 71 de esta Ley. Los medios oficiales se financiarán exclusivamente con presupuesto de la función o del gobierno autónomo descentralizado que los crea y los ingresos provenientes de la venta de publicidad a instituciones del sector público.

b) Medios de comunicación privados:

Los medios de comunicación privados son personas naturales o jurídicas de derecho privado con o sin finalidad de lucro, cuyo objeto es la prestación de servicios públicos de comunicación con responsabilidad social.

c) Medios de comunicación comunitarios

Los medios de comunicación comunitarios son aquellos cuya propiedad, administración y dirección corresponden a colectivos u organizaciones sociales sin fines de lucro, a comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades.

Señala la Ley que los medios de comunicación comunitarios no tienen fines de lucro y su rentabilidad es social.

3.5.2.2 Reconocimiento de operatividad de los medios comunitarios: El principio de acción afirmativa

La Ley dispone que el Estado implementará las políticas públicas que sean necesarias para la creación y el fortalecimiento de los medios de comunicación comunitarios como un mecanismo para promover la pluralidad, diversidad, interculturalidad y plurinacionalidad; tales como: crédito preferente para la conformación de medios comunitarios y la compra de equipos; exenciones de impuestos para la importación de equipos para el funcionamiento de medios impresos, de estaciones de radio y televisión comunitarias; acceso a capacitación para la gestión comunicativa, administrativa y técnica de los medios comunitarios.

La formulación de estas medidas de acción afirmativa en políticas públicas son responsabilidad del Consejo de Regulación y Desarrollo de la Información y Comunicación y su implementación estará a cargo de las entidades públicas que tengan competencias específicas en cada caso concreto.

El Consejo de Regulación y Desarrollo de la Información y Comunicación elaborará un informe anual acerca de las medidas de política pública adoptadas por el Estado, destinadas a la conformación o consolidación de los medios comunitarios; informe que será obligatoriamente publicado en su página web.

Interior CS6.indd 288 08/12/2013 18:40:03

3.5.2.3 El espectro radioeléctrico como un bien de dominio público

En los artículos 16, 17 y 408, de la Constitución vigente, se conceptúa al espectro como "un **recurso natural** de propiedad inalienable, imprescriptible e inembargable del Estado Ecuatoriano, que solo podrá ser explotado en estricto cumplimiento de los principios consagrados en ella, los que imponen al Estado Ecuatoriano la obligación de garantizar: la igualdad de los solicitantes para gestionar para la autorización para su uso, la asignación de frecuencias radioeléctricas a través de métodos legales y transparentes, que sea destinado a la prestación de servicios públicos, que en su concesión prevalezca el interés colectivo sobre el particular, e impedir el acaparamiento de frecuencias, en forma directa o indirectamente por oligopolios o monopolios" (LUZURIAGA 2010: 10).

> Artículo 408.- Son de propiedad inalienable, imprescriptible e inembargable del Estado los recursos naturales no renovables y, (…) el espectro radioeléctrico...". Si nos remitimos a los conceptos de "dominio" conforme lo dispuesto en el Código Civil Ecuatoriano, encontramos que: "se llama también propiedad, y consiste en el derecho real sobre una cosa, para gozar y disponer de ella, conforme las disposiciones legales y respetando el derecho ajeno.

Bajo los conceptos del Código Civil, el espectro dentro de la clasificación de los bienes, se encasilla como parte de los bienes nacionales (objeto inmaterial), cuyo dominio le pertenece al Estado, y su finalidad es la utilidad común. Sobre el espectro, no se reconocen derechos a los particulares, como todo bien público[332] se sujeta a un régimen de derecho público, condición de la dominialidad estatal, régimen que es único, de excepción y de interpretación estricta.

La imprescriptibilidad se encuentra sustentada legalmente en el artículo 602 del Código Civil Ecuatoriano, que dispone: "Las cosas que la naturaleza ha hecho comunes a todos los hombres, como la alta mar, no son susceptibles de dominio, y ninguna nación, corporación o individuo tiene derecho de apropiárselas"; concomitante a ello el artículo 603 establece que: "Los modos de adquirir el dominio son la ocupación, la accesión, la tradición, la sucesión por causa de muerte y la prescripción.", modos que no rigen para los bienes públicos, y por tanto aplicables únicamente a los bienes que forman parte del comercio.

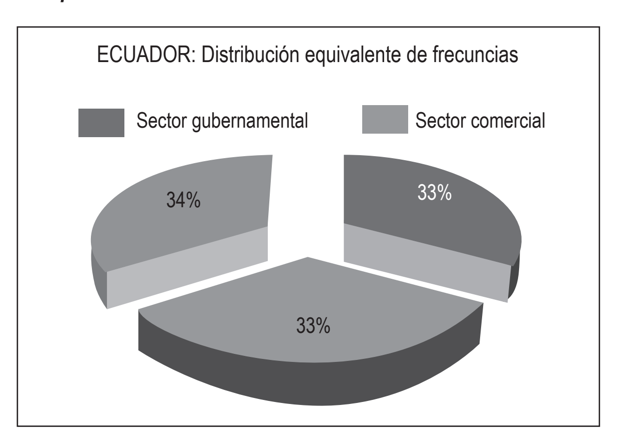
> Por otro lado, en el contexto Legal vigente el espectro radioeléctrico es reconocido como un **bien de dominio público** del Estado:
>
> **Art. 105.- Administración del espectro radioeléctrico.-** El espectro radioeléctrico es un bien de dominio público del Estado, inalienable, imprescriptible e inembargable.
>
> La administración para el uso y aprovechamiento técnico de este recurso público estratégico la ejercerá el Estado central a través de la autoridad de telecomunicaciones. En ningún caso, la administración del espectro radioeléctrico implica realizar actividades de control sobre los contenidos de los medios de comunicación.

332 Los bienes de dominio público se consideran inalienables, porque su enajenación está expresamente prohibida, pero no significa que estén absolutamente fuera del comercio jurídico, así por ejemplo, pueden ser objeto de derechos especiales de uso, como es el caso del espectro concesionado, otorgados o explotado, a través de métodos reconocidos por el derecho administrativo, cabe mencionar que hay ciertos bienes de dominio público, que pueden ser desafectados, desapareciendo su característica de inalienable, situación que no está prevista para las frecuencias radioeléctricas.

Interior CS6.indd 289 08/12/2013 18:40:04

3.5.2.4 Gestión del espectro radioeléctrico: Distribución equitativa de frecuencias, prohibición de concentración y promoción de la producción nacional

a) Distribución equitativa de frecuencias



La LOC estipula que las frecuencias del espectro radioeléctrico destinadas al funcionamiento de estaciones de radio y televisión de señal abierta se distribuirá equitativamente en tres partes, reservando el 33% de estas frecuencias para la operación de medios públicos, el 33% para la operación de medios privados, y 34% para la operación de medios comunitarios.

Esta distribución se alcanzará de forma progresiva y principalmente mediante: i)La asignación de las frecuencias todavía disponibles; ii) La reversión de frecuencias obtenidas ilegalmente, y su posterior redistribución; iii) La reversión de frecuencias por incumplimiento de las normas técnicas, jurídicas para su funcionamiento o fines para los que les fueron concesionadas, y su posterior redistribución; iv)La distribución de frecuencias que regresan al Estado conforme a lo dispuesto por la ley; y, v)La distribución equitativa de frecuencias y señales que permitirá la digitalización de los sistemas de transmisión de radio y televisión.

La norma resalta que en todos estos casos, "la distribución de frecuencias priorizará al sector comunitario hasta lograr la distribución equitativa que establece este artículo".

b) Prohibición de concentración

La restricción a los monopolios y oligopolios garantiza mayor diversidad y pluralidad de voces en la esfera pública. (Se permite máximo una frecuencia AM, una FM y un canal de TV a un mismo concesionario)[333].

333 La "Coalición 10 puntos para una ley de comunicación democrática en Ecuador" señalaba en su punto 5: "Que se impida la concentración de frecuencias, autorizando no más de una frecuencia matriz de radio en AM, una en FM, una en OC y una de televisión abierta o por suscripción por concesionario, sea persona natural o jurídica. Las concesiones para repetidoras se realizarán una vez atendidas las solicitudes locales para la concesión de frecuencias matrices.

Los grupos financieros no podrán ser concesionarios. Los extranjeros residentes en el Ecuador podrán tener hasta el 25% del capital accionario de un solo medio de comunicación. Ninguna persona residente o domiciliada en el exterior puede tener acciones en un medio de comunicación. Las frecuencias son intransferibles y su uso no puede ser alquilado (Constitución, art. 17 y 312)".

Estos 10 puntos fueron fruto de amplios debates y consensos con representantes de organizaciones sociales, redes nacionales e interna-

Interior CS6.indd 290 08/12/2013 18:40:04

> **Art. 113. Prohibición de concentración.-** Está prohibido que las personas naturales o jurídicas concentren o acumulen las concesiones de frecuencias o señales para el funcionamiento de estaciones matrices de radio y televisión. La autoridad de telecomunicaciones no podrá adjudicar más de una concesión de frecuencia para matriz de radio en AM, una frecuencia para matriz de radio en FM y una frecuencia para matriz de televisión a una misma persona natural o jurídica en todo el territorio nacional.

También se estipula que "quien sea titular de una concesión de radio, ya sea en AM o FM, puede participar en los concursos públicos para la adjudicación de no más de una frecuencia de onda corta. En una misma provincia no podrá concesionarse una frecuencia para el funcionamiento de una matriz de radio o televisión a familiares directos de un concesionario con el que tengan parentesco hasta el segundo grado de consanguinidad y segundo de afinidad".

c) Promoción de la producción nacional[334]

Se dispone en la LOC que los medios de comunicación audiovisual, cuya señal es de origen nacional, destinarán de manera progresiva, al menos el 60% de su programación diaria en el horario apto para todo público, a la difusión de contenidos de producción nacional. Este contenido de origen nacional deberá incluir al menos un 10% de producción nacional independiente, calculado en función de la programación total diaria del medio.

Para el cómputo del porcentaje destinado a la producción nacional y nacional independiente se exceptuará el tiempo dedicado a publicidad o servicios de televenta. La cuota de pantalla para la producción nacional independiente se cumplirá con obras de productores acreditados por la autoridad encargada del fomento del cine y de la producción audiovisual nacional.

3.5.2.5 Promoción de la diversidad y universalidad en el acceso y participación: Principio de comunicación intercultural y plurinacional

El proyecto de ley que encaminó el Foro de la Comunicación a la Asamblea Nacional incorporó propuestas sobre comunicación plurinacional e intercultural. Tales contenidos están recogidos en la Ley.

> **Art. 36:** Derecho a la comunicación intercultural y plurinacional.- Los pueblos y nacionalidades indígenas, afroecuatorianas y montubias tienen derecho a producir y difundir en su propio lengua, contenidos que expresen y reflejen su cosmovisión, cultura, tradiciones, conocimientos y saberes.

El artículo precisa además que todos los medios de comunicación tienen el deber de difundir contenidos que expresen tales contenidos por un espacio de al menos 5% de su programación diaria. La falta de cumplimiento incurre sanciones.

---

cionales: a)Libertad de expresión, b)Información verificada y plural, c)Derecho a la rectificación, d)Distribución equitativa de frecuencias, e) Desconcentración de frecuencias, f)Producción plurinacional y local, g)Acceso Universal a las Tecnologías de Información y Comunicación (TIC), h)Defensoría del Público, Distribución equitativa de la publicidad oficial, y i)Reversión de frecuencias

334 La "Coalición 10 puntos para una ley de comunicación democrática en Ecuador" en su punto 5, promovía la diversidad cultural y de identidades en los contenidos de los medios de comunicación, garantizando, al menos, un 50% de producción propia en radio y televisión abierta, que incluya informativos. Deben preverse espacios para la producción nacional independiente, tomando en cuenta los diferentes idiomas del Ecuador. Como mínimo, el 30% de la música emitida en los medios de comunicación deberá ser de autores e intérpretes nacionales.

Interior CS6.indd 291 08/12/2013 18:40:04

Art. 14: Principio de interculturalidad y plurinacionalidad: El Estado (…) promoverá medidas de política pública para garantizar la relación cultural entre las comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades; (…) con la finalidad de establecer y profundizar progresivamente una comunicación intercultural que valore y respete la diversidad que caracteriza el Estado ecuatoriano.

Este reconocimiento es significativo; no obstante, queda a nivel de principios, y muy poco se desarrolla en los demás capítulos de la ley. Por ejemplo, las referencias a interculturalidad se limitan prácticamente a lo referido a pueblos y nacionalidades, cuando se pudo haberlo desarrollado en forma mucho más amplia. Si bien la acción afirmativa a favor de los pueblos es importante, mientras se circunscribe lo intercultural a políticas compensatorias para sectores marginados, difícilmente se podrá desarrollar una propuesta cultural de calidad con amplio impacto y aceptación.

No es tanto que no había apertura para desarrollar más el tema, cuanto que el hecho que, cuando el texto de ley entró en debate hace unos tres años, coincidió con el distanciamiento de la CONAIE y Pachakutik del partido gobernante, Alianza País, y entonces dejaron de aportar al proceso, dentro y fuera de la Asamblea Nacional. Como no existe un modelo de comunicación plurinacional en otro país al cual recurrir, el debate se truncó y quedó este vacío en la ley. Queda la pregunta de si no fue un error histórico del movimiento indígena haberse retirado del proceso.

ASPECTOS GENERALES DE LA LOC:

La LOC es fruto de propuestas de sectores que apoyaron la democratización de la comunicación. Entre los más importantes están el reconocimiento al sector comunitario, la restricción de monopolios y el fomento a la cultura nacional (BURCH 2013): a) Se fomenta la expresión de la diversidad cultural ecuatoriana a través de los medios. Al menos el 60% de la programación diaria se destinará a la difusión de contenidos de producción nacional; incluyendo un 10% de producción nacional independiente. La música nacional debe representar el 50% del contenido de la programación musical; b) Se reconoce el derecho de todas las personas de acceder a las tecnologías de información y comunicación, para potenciar el disfrute de sus derechos y oportunidades de desarrollo. El Estado debe implementar políticas públicas para que ninguna comunidad quede marginada de estas tecnologías.

3.5.2.6 Participación de la sociedad civil

Por el tiempo de vigencia de la LOC resulta imposible determinar la naturaleza participativa de la norma[335].

3.5.2.7 Adjudicación por concurso para medios privados y comunitarios

La adjudicación de frecuencias del espectro radioeléctrico para el funcionamiento de medios de comunicación social privados y comunitarios de radio y televisión de señal abierta se realizarán mediante concurso

335 Aunque, ya se han hecho escuchar algunos reclamos sobre el tema. Para César Ricaurte, director de la ONG Fundamedios de Ecuador, la norma "no es una ley democrática, pues consagra la censura previa y el monopolio estatal sobre los medios". El activista advirtió que los espacios comunitarios podrían ser controlados por el Estado, "ya que éste los financia, decide los contenidos y a quién dar frecuencias". Para los medios comunitarios, la ley establece que el Estado deberá asegurar su financiación. Por aspectos como este, el texto fue apoyado por la principal organización indígena del país, la CONAIE, en la oposición.

público abierto y transparente en el que podrán intervenir todas las personas naturales y jurídicas que no tengan inhabilidades o prohibiciones legales.

Los requisitos, criterios de evaluación y formas de puntuación del concurso público serán definidos mediante Reglamento por la Autoridad de Telecomunicaciones, teniendo en consideración las normas establecidas en la presente Ley y la Ley de Telecomunicaciones; sin perjuicio de lo cual en todos los casos el solicitante deberá presentar: 1) El proyecto comunicacional, con determinación del nombre de medio, tipo de medio, objetivos, lugar de instalación, cobertura, propuesta de programación e impacto social que proyecta generar; 2) El plan de gestión y sostenibilidad; y, 3) El estudio técnico.

Realizado el concurso, se remitirá al Consejo de Regulación y Desarrollo de la Información y Comunicación los expedientes de hasta los 5 solicitantes mejor puntuados.

El Consejo de Regulación y Desarrollo de la Información y Comunicación volverá a revisar el plan de comunicación de cada uno de ellos y en base a su evaluación emitirá el informe vinculante para la adjudicación de la concesión, con el cual la Autoridad de Telecomunicaciones procederá a realizar los trámites administrativos para la correspondiente adjudicación.

3.5.2.8 Financiamiento para medios comunitarios: Inversión en publicidad privada

La LOC estipula que al menos el 10% del presupuesto anual destinado por los anunciantes privados para publicidad de productos, servicios o bienes que se oferten a nivel nacional en los medios de comunicación se invertirá en medios de comunicación de cobertura local o regional. El Consejo de Regulación y Desarrollo de la Información y Comunicación establecerá en el Reglamento correspondiente las condiciones para la distribución equitativa del 10% del presupuesto de los anunciantes entre los medios locales.

Se garantiza, así, que los medios de menor cobertura o tiraje, así como los domiciliados en sectores rurales, participen de la publicidad.

3.5.2.9 Políticas para garantizar el acceso y migración de los medios comunitarios a la digitalización

Marco Regulatorio: Ley de Telecomunicaciones

Una constante dificultad es la obtención de los permisos para la operación de redes inalámbricas. Por una parte el proceso requiere de un estudio realizado por técnicos especializados y por otro lado el trámite suele ser largo y engorroso. Además de las dificultades del trámite de solicitud de permisos o registros, la legislación no considera la existencia de redes de carácter comunitario, por lo que existen solamente dos opciones para su funcionamiento: la primera es la aplicación como una red privada, lo cual no siempre se ajusta a la realidad de las organizaciones. Y la segunda es la operación sin ningún tipo de título habilitante, lo que pone a estas redes al margen de la ley.

Es urgente por tanto la definición de una legislación particular que permita y potencie el despliegue de redes inalámbricas comunitarias para la puesta en marcha de este tipo de soluciones en lugares remotos de la zona rural.

Interior CS6.indd 293 08/12/2013 18:40:05

3.5.3 Conclusiones

Los diversos medios de comunicación privados han calificado la intención del gobierno de crear una ley de comunicación como la "ley mordaza". En opinión de este sector, la voluntad del gobierno es controlar los medios de comunicación y evitar cualquier tipo de fiscalización. Es, para este sector un atentado contra la libertad de expresión y la democracia

Esta posición de los medios privados ha sido considerada por algunos expertos como un disfraz para esconder sus verdaderos intereses; el de mantener el orden actual y continuar con el manejo monopólico de las frecuencias. Roberto Follari (2009), investigador de comunicación, en el texto "Los grandes medios como oposición encubierta" hace referencia a este comportamiento con la siguiente expresión:

> "Nada mejor para disponer de un poder, que disimularlo. Los dueños de los medios, sus gerentes y periodistas mayoritariamente dispuestos, fingen desentendimiento sobre el peso que tiene en las tomas de partido de la población. Su auto victimización como buscadores de la verdad, apóstoles de la información héroes de la objetividad para bien de la sociedad. Se dicen perseguido por los gobiernos y ocultan sistemáticamente su rol de actores políticos y productores de significación, planteando una supuesta transparencia informacional que es teóricamente insostenible, pero – de parte de la sociedad –mayoritariamente admitida".

En un panorama como el descrito, el establecimiento de una ley de comunicación permitiría promover nuevas reglas de juego que regulen el accionar de los medios de comunicación en beneficio de todos y todas. Se trata tan solo, como dice el constitucionalista peruano Samuel Abad, establecer un adecuado equilibrio normativo para evitar que se cometan excesos.

Los partidarios opinan que es necesario regular, porque los medios de comunicación son instituciones que responden a intereses económicos y políticos. No son neutrales. Es necesario regular porque en el caso de la radio y televisión utilizan el espectro radioeléctrico que es patrimonio universal y en consecuencia es de todos y, por tanto, el estado, o los Estados tienen la obligación de administrarlo responsablemente a favor del bienestar común. Y porque la comunicación no puede ser un acto privativo y de manejo de unos pocos.

Esto significa, garantizar la diversidad de voces, la pluralidad informativa, el acceso a la información y a los medios para producir información, la permanencia de proyectos comunicacionales vinculados a la sociedad civil, las políticas públicas de apoyo a los medios, además de una legislación adecuada que impida la conformación de monopolios mediáticos que obstruyan la democracia comunicacional.

¿Pero hasta qué punto la LOC puede ser considerada como una Ley que permite la comunicación intercultural, el pluralismo y la participación?

La LOC en su largo articulado, pretende configurar un modelo de comunicación con importantes y positivas características, como lo dejan ver los títulos de principios, así como los principios deontológicas y el artículo 71 que define las responsabilidades comunes de los medios de comunicación social (respetar los DDHH y desarrollar el sentido crítico de los ciudadanos así como su participación en los asuntos de interés general, me parecen las más relevantes). Este modelo según sus defensores, pretende además calificar a la información que circula en los medios, en el sentido de mejorar y aumentar los estándares de calidad que debe cumplir. Un buen inicio del sistema de comunicación.

Interior CS6.indd 294 08/12/2013 18:40:05

¿Una Ley de carácter plural? La cultura es una expresión de identidad, pero también de diferencia. En ese sentido, la ley de comunicación, ha pretendido imponer, con bastante éxito, la idea de que lo único intercultural es lo inter-étnico, que la única diferencia que se releva es la étnica. Léase por ejemplo el artículo 14.

Del mismo modo, el artículo 85, el que define a los medios comunitarios, habla del reconocimiento de organizaciones de todo tipo a acceder a una frecuencia para medios comunitarios. Y aunque promisoria, la verdad es que ese logro es apenas una declaración que debemos ver en la práctica de la reglamentación y la concesión de frecuencias. Ateniéndonos a una más amplia consideración de la interculturalidad, su práctica como derecho no solo debe limitarse al derecho a diferenciarse, sino principalmente al derecho a diferir.

En la misma línea, el artículo 42 presenta serias complicaciones. Por un lado, al imponer la profesionalización como obligatoria para el ejercicio permanente del periodismo, produce algunos efectos perversos: pone a los medios en la encrucijada de invertir en la formación profesional de su personal o contratar mejor a un profesional con título y ahorrarse -parcialmente- la inversión en su formación. Esto es importante si tomamos en cuenta que los medios comunitarios, en su larga historia, han optado por formar a su gente (aunque en procesos que en su mayoría no conducen a la obtención de títulos profesionales de nivel universitario).

Pensemos en esa larga tradición de educación popular que está no solo en el germen sino en el desarrollo de los medios comunitarios, en el trabajo de organizaciones como ALER o AMARC, o incluso en la formación pionera que ofreció desde sus inicios CIESPAL, formación profesional, sí, pero que no necesariamente ha conducido a la entrega de títulos universitarios formales. Cómo fomentar esa capacitación, de compromiso ético político, pero que no tiene detrás el estímulo del aumento de salarios que si trae la profesionalización conducente a título, pero peor aún, cómo no sucumbir a la tentación de o bien mantener a los no profesionales en esa condición porque cuestan menos salarialmente, o bien de seleccionar a un profesional por sobre la opción de formar profesionalmente al personal ya contratado porque ello cuesta mucho más. Es un tema complejo, porque tampoco podemos desestimar el rol de la formación en universidades, su fomento y la apertura de escenarios académicos. Pero tampoco quitar la importancia de esos procesos de formación que no conllevan títulos profesionales, pero que han hecho cada vez mejores comunicadores en la historia de América Latina.

Finalmente cabe precisar que en Ecuador, a diferencia, por ejemplo, de Argentina, no consiguió una amplia movilización por la ley, pero sí una convergencia para la elaboración de propuestas de consenso que lograron incidencia en las entidades legislativas. El retiro temprano de los pueblos indígenas del proceso dejó un vacío para dar mayor cuerpo a sus propuestas de plurinacionalidad e interculturalidad, siendo que pudieron haber tenido liderazgo en el proceso de convergencia.

Interior CS6.indd 295 08/12/2013 18:40:05

3.6 MÉXICO

El caso mexicano y sus prácticas normativas en materia de medios de comunicación han dado mucho de qué hablar en los últimos años, al convertirse en el mejor ejemplo de lo que no se debe hacer (CALLEJA 2010: 317).

Entre 1960 y el 2006, las concesiones (operación comercial)[336] se otorgaban mediante concurso al que se convocaba en el *Diario Oficial de la Federación*. Recibidas las solicitudes, el gobierno federal, a través de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes (SCT), analizaba los expedientes y elegía a su libre juicio al ganador. Desde 1977, los ganadores del concurso debían contar, como hasta ahora, con la opinión favorable de la Secretaría de Gobernación (SEGOB).[337]Este sistema fue fundamental para el establecimiento de alianzas históricas entre el partido en el poder, el Revolucionario Institucional, y los empresarios de la industria de radio y televisión. Señala Sosa (2009: 170), que en ese entonces "a cambio de concesiones, había una regla no escrita de apoyo al gobierno y en particular al presidente de la República. Así, la consolidación del sistema político mexicano llevó de la mano a la consolidación de un modelo de medios que se caracterizó por privilegiar la participación del capital privado y por subestimar la presencia del Estado en la radiodifusión. Pero también permitió, como se precisará más adelante, la concentración de frecuencias, sobre todo de la televisión, en pocas manos".

En cuanto a los permisos (frecuencias sin fines comerciales), el otorgamiento fue más arbitrario. Bastaba con hacer una solicitud a la SCT y esta dependencia determinaba si procedía o no el permiso con base en la revisión de la documentación requerida. Esta facilidad permitió que en determinadas administraciones gubernamentales se fomentara una mayor presencia del Estado en la radiodifusión. Fue así como gobiernos estatales, universidades y algunos organismos del gobierno federal como el Instituto Nacional Indigenista (INI), el Instituto Mexicano de la Radio (IMER) y el Instituto Mexicano de Televisión (*Imevisión*, la segunda red de televisión en importancia del país después de *Televisa*[338]) pudiesen tener o ampliar su número de frecuencias. Sin embargo, el contrapeso con la radiodifusión comercial no se consolidó, así como tampoco una política pública de fomento a la pluralidad. Particularmente la radiodifusión comunitaria fue rechazada como una opción de comunicación[339].

336 La Ley Federal de Radio y Televisión, como se detallará más adelante, establece dos figuras: la concesión y el permiso. En términos generales, la primera puede comercializar sus espacios y la segunda está imposibilitada para ello.

337 Esta atribución de la SEGOB se establece en el artículo 36, fracción III, de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

338 En 1993, durante el gobierno de Carlos Salinas, se privatizó Imevisión, entonces ya denominada Televisión Azteca, con lo que la presencia del Estado en la televisión se redujo sustancialmente. Hoy Televisa y Televisión Azteca son las principales operadoras de televisión con 95% de las frecuencias concesionadas. Cfr. Butler Silva, Fernando. Concentración televisiva, en Zócalo N° 90, agosto de 2007. Disponible en: http://www.laneta.apc.org/zocalo

339 Respecto a la radio comunitaria, este fue un tema muy olvidado en el país, con una sistemática persecución y política de cierres hasta el año 2000, cuando se produce la alternancia en el poder y asume el gobierno del Partido de Acción Nacional (PAN) y empieza a generarse un movimiento ciudadano de manera más articulada, con el nacimiento de radio comunitarias en comunidades indígenas campesinas y urbano-marginales. Hasta entonces la única referencia que existía sobre radio comunitaria en el país eran las radios indigenistas, que en realidad son medios estatales y que pertenecen a la institución que se dedica a establecer las políticas del indigenismo oficial para los pueblos indígenas. Fuera de este sistema de medios del gobierno, las únicas emisoras comunitarias con permiso para operar eran radio Teocelo y radio Huayacocotla –que durante décadas transmitieron en onda corta- Las demás experiencias fueron acalladas.

Interior CS6.indd 296 08/12/2013 18:40:06

Recién con el triunfo en las elecciones presidenciales del año 2000 del entonces opositor Partido Acción Nacional (PAN) a la presidencia del país, luego de casi 70 años de hegemonía del PRI, alentó las expectativas de un nuevo marco jurídico que impulsara la apertura democrática y la pluralidad de los medios, el fortalecimiento de los medios públicos y terminara los privilegios existentes en la radiodifusión.[340]

Pero las esperanzas se esfumaron muy rápido[341]. Al segundo año del gobierno del PAN, el gobierno de Vicente Fox decidió fortalecer su alianza, pero con los empresarios de la radiodifusión (SOSA 2009: 171). Así, en octubre de 2002, mientras se llevaban a cabo reuniones con diferentes sectores de la sociedad a las que convocó el mismo gobierno para crear un reforma a la legislación de medios, la administración foxista modificó un acuerdo del año 1969 que le otorgaba al gobierno el 12,5% del tiempo de transmisión de cada una de las emisoras de radio y televisión para quedar de la siguiente manera: en lugar de los 300 minutos diarios de transmisión a los que tenía derecho el gobierno federal se quedó solamente con 18 minutos diarios en televisión y 35 en radio.[342] En esa misma ocasión modificó el Reglamento de la Ley Federal de Radio y Televisión de 1973, para dar mayores facilidades a la transmisión de publicidad comercial, en especial de los llamados "infomerciales". El reglamento se documentó ampliamente, fue supervisado y avalado por la Cámara Nacional de la Industria de Radio y Televisión (CIRT). Dos años después, en julio de 2004, se publicó el acuerdo y la política sobre la implementación de la televisión digital, mediante el cual las televisoras que se sumaran al acuerdo obtendrían el refrendo de sus concesiones y permisos hasta 2021 con el fin de garantizar la "certeza jurídica" de inversiones en el sector.[343] Pero la acción que marcó más la administración foxista fue el aval y la promoción de una reforma legal que reforzaba los privilegios a los empresarios de la televisión, la concentración de frecuencias en pocas manos y acotaba las posibilidades para el crecimiento de los llamados medios de servicio público. Conocida como la *ley Televisa*, la reforma en realidad consistió

---

340 Por ejemplo, durante su participación en la III Conferencia Internacional sobre Medios de Comunicación y Procesos Electorales. Un Compromiso para el Futuro, organizada en mayo de 2002 por la Comisión de Radio, Televisión y Cinematografía de la Cámara de Diputados, el candidato del PAN a la presidencia, Vicente Fox, afirmó que entre sus prioridades estaba «poner al día las instituciones y la regulación de los medios de comunicación». En esa ocasión, el candidato expresó también su intención por modificar las reglas con las que operan los medios de comunicación del Estado y dijo que se aseguraría de que estos medios tomaran una mayor distancia del poder y se acercaran de manera más «esencial» a la sociedad, pues reconoció que el propósito de dichos medios debía ser servir a la sociedad, informarla de las tareas de gobierno y no utilizarlos para promoción de un gobierno de manera partidista. Cfr. Patricia Ortega, «Medios de Estado, una transición incompleta», en Solís, Beatriz (Coord.), Retos y perspectivas de la comunicación en el marco de reforma del Estado. México, Fundación Konrad Adenauer, 2005.

341 Es necesario ubicarse en un contexto para entender de dónde partimos. En el año 2000 el país sale de un largo proceso en el que un único partido, el Partido revolucionario Institucional (PRI), gobernó durante cerca de 80 años. Entre los mecanismos de control del PRI para poder gobernar el país durante décadas estuvo, precisamente, el acallar cualquier disidencia. Parte central de sus estrategias fue el control informativo, que fue posible gracias a un acuerdo entre el partido gobernante y los medios de comunicación. A partir de esta alianza, los empresarios de los medios y el partido en el poder se hicieron favores mutuamente. Así, por ejemplo, la información sobre la matanza de más de 10 mil estudiantes, que exigían mayor democracia, en la plaza de Tlateloco en 1968, fue encubierta y se difundió como un "enfrentamiento" entre estudiantes. Esa fue una de las condiciones que generó una relación perversa entre el poder político y el poder mediático. Un reducido número de personas recibió, a la sombra de estas componendas políticas, varias frecuencias de radio y televisión, dando lugar a la gran concentración en nuestro panorama mediático actual: dos familias concentran el 96% de las frecuencias de televisión abierta y el 86% de la radio está en manos de 13 grupos, con graves consecuencias en torno a la pluralidad y la diversidad informativa en una sociedad con más de cien millones de habitantes (CALLEJA 2010: 317-318).

342 Decreto por el que se autoriza a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público a recibir de los concesionarios de estaciones de radio y televisión el pago del impuesto que se indica. Diario Oficial de la Federación, 10 de octubre de 2002.

343 Acuerdo por el que se adopta el estándar tecnológico de televisión digital terrestre y se establece la política para la transición a la televisión digital terrestre en México. Diario Oficial de la Federación, 2 de julio de 2004.

Interior CS6.indd 297 08/12/2013 18:40:06

en la modificación a varios artículos de la Ley Federal de Radio y Televisión (LFRT) y de la Ley Federal de Telecomunicaciones (LFT).[344]

Ante tal escenario diversas instituciones y movimientos sociales, representados por 47 senadores presentaron el 4 de mayo de 2006 una acción de inconstitucionalidad ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación en contra las reformas "porque eran violatorias de diversos artículos de la Constitución" (SOSA 2009: 172). Entre mayo y junio de 2007, la Corte analizó el documento y declaró sentencia. De los 16 artículos impugnados por los senadores, sólo 8 fueron afectados total o parcialmente por la Corte, pero esa cantidad fue suficiente para pegarle al corazón de la reforma.[345]

Después de este proceso de transición, se produce un movimiento y una demanda para que el Estado reconociera y otorgara frecuencias a emisoras comunitarias y cesara la persecución a las mismas. En ese crucial momento –entre 2011 y 2003– incluso el ejército perseguía a las emisoras. Esta persecución, sin embargo, más que una iniciativa del Estado, respondía a los presiones de los empresarios de la radio y la televisión, específicamente del asesor jurídico de Televisa, quien pedía públicamente el cierre de las radios comunitarias por "seguridad nacional", acusándolas de clandestinas y guerrilleras, entre otros calificativos.

Señala Aleida Calleja (2010: 318): "Estábamos presenciando una situación que todavía se mantiene: un estado débil que respondía dócilmente a las presiones del poder fáctico de las televisoras, violando no solamente los mínimos estándares internacionales en materia de libertad de expresión, sino la propia Constitución, que establece el derecho de los pueblos y comunidades indígenas a contar con sus propios medios de comunicación".

Para hacer frente a este embate contra las emisoras, instituciones como AMARC, iniciaron una lucha que comprendió una estrategia jurídica, una política y una mediática. Su propuesta fue de dar batalla desde la perspectiva de los derechos humanos y del cumplimiento de las obligaciones internacionales del Estado mexicano en la materia. Se hizo una alianza muy importante con las organizaciones de derecho humanos en el país, en la que se planteó "*que el tema de las radios comunitarias no era un tema de legalidad o ilegalidad o de si hay capacidad de espectro para que puedan caber otros (en donde), la situación y la capacidad de desarrollo que el Estado puede brindar a las radios comunitarias es un indicador de cumplimiento de los derechos humanos*" (CALLEJA 2010: 319).

El hecho de que las radios pudieran contar con las frecuencias y las condiciones para operar era precisamente un indicador del cumplimiento de los compromisos que había adquirido el Estado mexicano en materia de libertad de expresión y derecho a la información ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos y otros organismos internacionales. Finalmente, esta Coalición logró que el Gobierno estableciera criterios y requisitos para que las radios comunitarias accedieran a las frecuencias, a contrapelo de las presiones de los empresarios, pues el tema originó gran presión pública en los medios, sobre todo impresos, y recibió seguimiento puntual de organismos internacionales de derechos humanos.

344 Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Federal de Telecomunicaciones y de la Ley Federal de Radio y Televisión. Diario Oficial de la Federación, 11 de abril de 2006.

345 Sentencia de la acción de inconstitucionalidad 26/2006. Diario Oficial de la Federación, 20 de agosto de 2007. La aclaración a la sentencia fue publicada en el DOF el 19 de octubre de 2007.

Interior CS6.indd 298 08/12/2013 18:40:07

En este contexto, se forma la "Coalición Ciudadana Democracia y Medios", que en 2012 apoya los 21 puntos que la Asociación Mexicana de Derecho a la Información (AMEDI) consideraba como indispensables en una reforma democrática para el sector[346] y que a través de la campaña "Más para ver"[347] se difundirán ampliamente por internet y las redes sociales. La campaña dio frutos a principios del 2013, cuando la Cámara de Diputados el 25 de abril aprobó las reformas a la Ley Federal de Telecomunicaciones, que luego de cinco días también va ser aprobado por el Senado de la República. Finalmente, el 22 de mayo de 2013, la Comisión Permanente del Congreso de la Unión la declaró constitucional. Fue promulgada por el Presidente Enrique Peña Nieto el 10 de junio de 2013 y publicada al día siguiente en el Diario Oficial de la Federación.

Actualmente, las iniciativas ciudadanas para preservar la libertad de expresión, el derecho a la información de las audiencias, los usuarios y los empresarios de telecomunicaciones continúan, con AMEDI a la cabeza. La nueva coalición "Pacto por México" (formado recientemente) busca contribuir con las discusiones legislativas sobre el marco regulatorio a las telecomunicaciones y radiodifusión. Los puntos más importantes de su propuesta son las siguientes:

a) La AMEDI propone la creación de un observatorio de políticas públicas adscrito al Instituto Federal de Telecomunicaciones.
b) Mantener el Observatorio de Medios con el que trabajan desde hace varios años para mantener la vigilancia sobre los contenidos audiovisuales.
c) Insistir en la necesidad de un cambio significativo en los medios públicos para garantizar su integración y funcionamiento con los principios de independencia editorial y participación ciudadana.
d) Se integra el derecho de réplica en los medios de comunicación electrónicos, y se establecen los derechos de los profesionales de la información que trabajen en los medios electrónicos, garantizando la cláusula de consciencia.
e) En el caso de la publicidad, se establecen topes a los límites en minutos de publicidad, y será sancionada la información disfrazada de periodística, cuando en realidad es propaganda o publicidad.

3.6.1 MODELO DE GESTIÓN[348]

3.6.1.1 Modelo de gestión: LFRT y LFT

La radiodifusión es regulada por la Ley Federal de Radio y Televisión (LFRT) de 1960 y, como legislación suplementaria, por la Ley Federal de Telecomunicaciones (LFT) de 1995. Ambas fueron reformadas por

346 Opina Aleida Calleja (2010: 319), que "se continuaba en la indefensión en tanto no exista una legislación o normativa que reconozca a los medios comunitarios y le dé condiciones equitativas y democráticas para acceder a las frecuencias. Esta es una situación que comparten otro tipo de medios electrónicos alternativos, universitarios o educativos, e incluso con los pequeños empresarios, pues hasta el momento ni el Legislativo, ni el Ejecutivo se atreven a tocar el status quo del que gozan, en el caso de la televisión, el duopolio, y en el caso de la radio, oligopolio, que han acumulado un gran poder, no solo económico sino también político, convirtiéndose en un poder fáctico que impide cualquier reforma que toque sus intereses".

347 EL UNIVERSAL (2013, 05 de marzo). "Más para ver". Disponible en: http://blogs.eluniversal.com.mx/weblogs_detalle17980.html

348 Al igual que en el estudio de caso de Ecuador, para el análisis del marco regulatorio de México, se han omitido aquellos principios de radiodifusión que implican un análisis de la legislación actual, de sus procesos y sistemas de regulación por cuanto esta ha sido recién aprobada y su análisis no permitiría la construcción de un panorama real y futuro de la radiodifusión comunitaria.

Interior CS6.indd 299 08/12/2013 18:40:07

última vez en 2006, en un proceso que, generó una intensa polémica a nivel nacional. Como legislación secundaria también se encuentran la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, la Ley de Asociaciones Religiosas y Culto Público, la Ley de Vías Generales de Comunicación, la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, entre otras.[349]

Ley Federal de Telecomunicaciones (Reforma 2013)

El 1 de diciembre de 2012, al dirigir su primer mensaje a la Nación como Presidente de la República, Enrique Peña Nieto anunció las primeras doce decisiones presidenciales, dentro de las cuales se encontraba el envío de un conjunto de reformas para generar mayor competencia económica, principalmente en telecomunicaciones; además se pronunció por la licitación de dos cadenas nuevas de televisión abierta y una iniciativa para reconocer el derecho de acceso a la banda ancha.

El 2 de diciembre de 2012, el Presidente de la República, Enrique Peña Nieto; Gustavo Madero Muñoz, Presidente del Partido Acción Nacional; Cristina Díaz Salazar, Presidente Interina del Partido Revolucionario Institucional; y Jesús Zambrano Grijalva, Presidente del Partido de la Revolución Democrática, firmaron el Pacto por México. Uno de los cinco grandes acuerdos es la generación de condiciones para el crecimiento económico, los empleos y la competitividad, el cual a su vez contiene dos acuerdos[350]:

- Extender los beneficios de una economía formada por mercados competidos
- Garantizar acceso equitativo a telecomunicaciones de clase mundial

Alcances de la Ley:

Se reforman el artículo 6 para regular el derecho a la información y la protección de datos personales; el artículo 7 para establecer la inviolabilidad de la difusión de opiniones, información e ideas a través de cualquier medio; los artículos 27 y 28 para conferir al Instituto Federal de Telecomunicaciones la facultad de otorgar y revocar concesiones en materia de radiodifusión y telecomunicaciones y que sus decisiones solo puedan ser impugnadas mediante juicio de amparo indirecto; el artículo 73 para dotar al Congreso de facultades expresas para dictar leyes en materia de tecnologías de la información y la comunicación, radiodifusión y telecomunicaciones, incluida la banda ancha e Internet; el artículo 78 para suprimir la facultad de la Comisión Permanente de ratificar los nombramientos de los integrantes de los órganos reguladores en materia de telecomunicaciones y competencia económica; y el artículo 94 para que el Consejo de la Judicatura Federal determine el número, división de circuitos, competencia territorial y especialización en materia a los juzgados y tribunales especializados en radiodifusión, telecomunicaciones y competencia económica.

349 Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. Diario Oficial de la Federación, 29 de diciembre de 1976. Última reforma publicada el 2 de junio de 2006. Ley Federal de Competencia. Diario Oficial de la Federación, 24 de diciembre de 1992. Ley de Asociaciones Religiosas y Culto Pública. Diario Oficial de la Federación, 15 de julio de 1992. Ley de Vías Generales de Comunicación. Diario Oficial de la Federación, 19 de febrero de 1940. Última reforma publicada el 25 de octubre de 2005. Decreto por el que se expide el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales. Diario Oficial de la Federación, 14 de enero de 2008. Ley Federal de Procedimiento Administrativo. Diario Oficial de la Federación, 4 de agosto de 1994. Última reforma publicada el 30 de mayo de 2000.

350 Pacto por México (2012, 2 de diciembre). Disponible en: http://pactopormexico.org/PACTO-POR-MEXICO-25.pdf

Interior CS6.indd 300 08/12/2013 18:40:08

Se adicionan el artículo 6 para garantizar la inclusión de la población a la sociedad de la información y del conocimiento y su acceso a las tecnologías de la información y los servicios de radiodifusión y telecomunicaciones, incluida la banda ancha e Internet, siendo éstos prestados en condiciones de competencia, calidad, pluralidad, cobertura universal, interconexión, convergencia, acceso libre y continuidad, para determinar que los ataques a la vida privada son una limitación a la libertad de difusión (anteriormente ubicada en el artículo 7), para establecer un organismo público que proveerá el servicio de radiodifusión sin fines de lucro; y el artículo 28 para crear la Comisión Federal de Competencia Económica y el Instituto Federal de Telecomunicaciones y para permitir a este último las acciones necesarias para evitar prácticas desleales o monopólicas y establecer medidas correctiva.

En los artículos transitorios se establece que el Congreso de la Unión realizará las adecuaciones correspondientes al marco jurídico y el ordenamiento legal sobre el uso, aprovechamiento y explotación del espectro radioeléctrico y las redes de telecomunicaciones; que se permite la inversión extranjera directa hasta el cien por ciento en telecomunicaciones y comunicaciones vía satélite y hasta el cuarenta y nueve por ciento en radiodifusión; que el Presidente de la República tiene a cargo la política de inclusión digital; y otras disposiciones más.[351]

3.6.1.2 Autoridades de aplicación: COFETEL, IFT y TE

a) Comisión Federal de Competencia Económica (COFETEL)

La reforma crea, por adición al artículo 28 constitucional, la Comisión Federal de Competencia Económica que viene a sustituir a la Comisión Federal de Competencia. Esta nueva comisión tiene el carácter de órgano constitucional autónomo, con personalidad jurídica y patrimonio propios, independiente en sus decisiones y funcionamiento, profesionales en su desempeño e imparciales en sus actuaciones, y tiene por objeto garantizar la libre competencia y concurrencia, así como prevenir, investigar y castigar los monopolios, las prácticas monopólicas, las concentraciones y las restricciones al funcionamiento eficiente del mercado.

La Comisión Federal de Competencia Económica se integra por siete comisionados, incluyendo un comisionado presidente. Los comisionados deberán haberse destacado en actividades profesionales relacionados a la competencia económica. El proceso de nombramiento inicia con la emisión de una convocatoria pública para cubrir la vacante de comisionado por parte de un Comité de Evaluación, el cual estará integrado por los titulares del Banco de México, del Instituto Nacional de Estadística y Geografía y del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación. Este comité verificará el cumplimiento de los requisitos establecidos en la Constitución y posteriormente aplicará un examen de conocimientos. Una vez realizado el proceso anterior, el Comité de Evaluación enviará al Ejecutivo Federal la lista de aspirantes con calificaciones más altas, de entre los cuales, el Presidente elegirá al candidato que enviará al Senado de la República para su ratificación mediante el voto aprobatorio de, por lo menos, las dos terceras partes de los miembros Senado presentes en la sesión. Los comisionados durarán en su encargo nueve años.

351 Proyecto de decreto que reforma y adiciona diversas disposiciones de los artículos 6o.; 7o.; 27; 28; 73; 78, 94 y 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos Publicado el 29 de abril del 2013. Disponible en: http://www.senado.gob.mx/?ver=sp&mn=2&sm=2&id=40898

Interior CS6.indd 301 08/12/2013 18:40:08

Entre las facultades que tendrá la Comisión Federal de Competencia Económica se encuentran: Ordenar medidas para eliminar las barreras a la competencia y la libre concurrencia, regular el acceso a insumos esenciales, y ordenar la desincorporación de activos, derechos, partes sociales o acciones de los agentes económicos, en las proporciones necesarias para eliminar efectos anticompetitivos

b) Instituto Federal de Telecomunicaciones (IFT)

La reforma crea, por adición al artículo 28 constitucional, el Instituto Federal de Telecomunicaciones que viene a sustituir a la Comisión Federal de Telecomunicaciones.

Esta nueva comisión tiene el carácter de órgano constitucional autónomo, con personalidad jurídica y patrimonio propios, independiente en sus decisiones y funcionamiento, profesionales en su desempeño e imparciales en sus actuaciones, y tiene por objeto el desarrollo eficiente de la radiodifusión y las telecomunicaciones, teniendo a su cargo la regulación, promoción y supervisión del uso, aprovechamiento y explotación del espectro radioeléctrico, las redes y la prestación de los servicios de radiodifusión y telecomunicaciones, así como del acceso a infraestructura activa, pasiva y otros insumos esenciales. También será la autoridad en materia de competencia económica de los sectores de radiodifusión y telecomunicaciones, por lo que en estos sector, el instituto ejercerá en forma exclusiva las facultades que la ley establezca para la Comisión Federal de Competencia Económica.

El Instituto Federal de Telecomunicaciones se integra por siete comisionados, incluyendo un comisionado presidente. Los comisionados deberán haberse destacado en actividades profesionales relacionados a las telecomunicaciones. El proceso de nombramiento inicia con la emisión de una convocatoria pública para cubrir la vacante de comisionado por parte de un Comité de Evaluación, el cual estará integrado por los titulares del Banco de México, del Instituto Nacional de Estadística y Geografía y del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación. Este comité verificará el cumplimiento de los requisitos establecidos en la Constitución y posteriormente aplicará un examen de conocimientos. Una vez realizado el proceso anterior, el Comité de Evaluación enviará al Ejecutivo Federal la lista de aspirantes con calificaciones más altas, de entre los cuales, el Presidente elegirá al candidato que enviará al Senado de la República para su ratificación mediante el voto aprobatorio de, por lo menos, las dos terceras partes de los miembros Senado presentes en la sesión. Los comisionados durarán en su encargo nueve años.

Entre las facultades que tendrá el Instituto Federal de Telecomunicaciones se encuentran: 1) Regular de forma asimétrica a los participantes en los mercados de radiodifusión y telecomunicaciones con el objeto de eliminar eficazmente las barreras a la competencia y la libre concurrencia. 2) Imponer límites a la concentración nacional y regional de frecuencias, al concesionamiento y a la propiedad cruzada que controle varios medios de comunicación que sean concesionarios de radiodifusión y telecomunicaciones que sirvan a un mismo mercado o zona de cobertura geográfica, y ordenará la desincorporación de activos, derechos o partes necesarias para asegurar el cumplimiento de estos límites. 3) Otorgar, revocar y/o autorizar cesiones o cambios de control accionario, titularidad u operación de sociedades relacionadas con concesiones en materia de radiodifusión y telecomunicaciones. 4) Fijar el monto de las contraprestaciones por el otorgamiento de las concesiones, así como por la autorización de servicios vinculados a éstas, previa opinión de la autoridad hacendaria. 5) Llevar un registro público de concesiones de radiodifusión y telecomunicaciones

Interior CS6.indd 302 08/12/2013 18:40:08

c) Tribunales especializados (TE)

Se crean tribunales colegiados y unitarios de circuito y juzgados de distrito especializados en radiodifusión, telecomunicaciones y competencia económica, esto permitirá que los juzgadores de estas materias puedan especializarse para conocer aspectos técnicos de la regulación estas materias, especializando así su control jurisdiccional.

d) El Congreso de la Unión

El Congreso de la Unión deberá realizar las adecuaciones necesarias al marco jurídico para:

- Establecer tipos penales especiales que castiguen severamente prácticas monopólicas y fenómenos de concentración
- Establecer los mecanismos para homologar el régimen de permisos y concesiones de radiodifusión
- Regular el derecho de réplica
- Establecer la prohibición de difundir publicidad engañosa o subrepticia
- Establecer los mecanismos que aseguren la promoción de la producción nacional independiente
- Establecer prohibiciones específicas en materia de subsidios cruzados o trato preferencial
- Crear un Consejo Consultivo del Instituto Federal de Telecomunicaciones

3.6.1.3 Principios rectores: Derecho a la información y Fomento de competencia

- **Derechos**

Se refuerza el libre acceso a la información mediante la adición de párrafos que especifican el derecho a recibir y difundir información e ideas por cualquier medio de expresión; y se da rango constitucional al derecho de acceso a las tecnologías de la información y la comunicación, a los servicios de radiodifusión y telecomunicaciones, a la banda ancha y al Internet.

Adicionalmente, la reforma modifica la libertad de escribir y publicar escritos por la libertad de difundir opiniones, información e ideas a través de cualquier medio. También fortalece el contenido que prohíbe cualquier restricción de estos derechos, salvo los estipulados en la misma Constitución.

- **Fomento a la competencia**

En los artículos transitorios de la reforma se le encomienda al Instituto Federal de Telecomunicaciones la licitación de dos nueva cadenas de televisión abierta con cobertura nacional. De igual modo, los concesionarios de televisión restringida deberán incluir en su programación, sin costo alguno para los usuarios, la señal radiodifundida en forma íntegra, simultánea y sin modificaciones; a su vez los concesionarios de televisión radiodifundida deberán permitir a los concesionarios de televisión restringida la retransmisión de su señal de manera gratuita y no discriminatoria y en la misma forma que la radiodifunden; esto se conoce como *must carry, must offer*.

También se establece que las medidas de fomento a la competencia en televisión, radio, telefonía y servicios de datos, deberán aplicarse en todos los segmentos de forma que se garantice en su conjunto la competencia efectiva en la radiodifusión y telecomunicaciones bajo un solo ordenamiento legal que regule

Interior CS6.indd 303 08/12/2013 18:40:09

de manera convergente, el uso, aprovechamiento y explotación del espectro radioeléctrico y las redes de telecomunicaciones

3.6.2 LEGISLACIÓN Y POLÍTICAS DE RADIODIFUSIÓN

3.6.2.1 Modalidades de los servicios de radiodifusión: concesionadas y permisionadas

De conformidad con la legislación mexicana, corresponde al estado la rectoría en materia de telecomunicaciones. El tema está vinculado en la ley con la seguridad y la soberanía de la nación. En este sentido corresponde al estado el dominio sobre el espectro radioeléctrico[352].

La Ley Federal de Radio y Televisión (LFRT) establece en su artículo 1 que "corresponde a la Nación el dominio directo de su espacio territorial y, en consecuencia, del medio en que se propagan las ondas electromagnéticas. Dicho dominio es inalienable e imprescriptible."

En el artículo 2 señala que el uso del espacio radioeléctrico sólo podrá hacerse mediante concesión o permiso que el ejecutivo Federal otorgue en los términos de la ley. Dependiendo de la naturaleza y propósito de las estaciones de radio y televisión, se otorgan concesiones o permisos. Las estaciones comerciales requieren concesión. Las estaciones oficiales, culturales, de experimentación, escuelas radiofónicas o las que establezcan las entidades y organismos públicos para el cumplimiento de sus fines y servicios sólo requerirán permiso (artículo 13). De ahí que a las estaciones comerciales se les denomine concesionarias y a las no comerciales se les llame permisionarias.

3.6.2.2 Situación medios indígenas y medios comunitarios: En lucha por su reconocimiento

La LFRT no hace una referencia expresa a las radios comunitarias pero en la medida en que éstas no tienen un fin de lucro pueden ser consideradas posibles permisionarias.

A diferencia de las demás permisionarias, las radios comunitarias se distinguen por su autonomía con respecto al Estado tanto en materia de financiamiento como de definición de la programación y contenidos.

En lo que sigue se presentan las características de las radios comerciales y las no comerciales, así como las similitudes y diferencias de las radios comunitarias con respecto a las otras que integran el sector no lucrativo de la radiodifusión en México. El análisis de la historia y evolución de las radios comunitarias en México supone como tarea inicial establecer una serie de consideraciones acerca de lo que se entiende por "lo comunitario".

Establecer una clara definición en este sentido resulta necesario para determinar a qué tipo de radios se hace referencia cuando contamos la historia. Para la Asociación Mundial de Radios Comunitarias (AMARC), que agrupa a las emisoras con estas características, es necesario distinguir entre radios indigenistas, universitarias, religiosas o culturales, por un lado, y las radios comunitarias, por el otro. Sin embargo, desde otra postura podría argumentarse que la distinción es innecesaria porque todas ellas comparten la ausencia de fines de lucro.

352 Ley Federal de Telecomunicaciones (LFT). Diario Oficial de la Federación, 7 de junio de 1995; Ley Federal de Radio y televisión. Diario Oficial de la Federación, 19 de enero de 1960, reformado el 30 de noviembre de 2000.

Interior CS6.indd 304 08/12/2013 18:40:09

La diferencia entre radios comunitarias y las radios indigenistas es que éstas, aunque transmiten en lenguas indígenas, forman parte de sector público, mientras que las primeras no dependen en modo alguno del Estado.

Para Aleida Calleja, "las radios indigenistas se sienten descalificadas cuando se les dice que son estatales y no comunitarias, a pesar de que son públicas y ofrecen un servicio" (CALLEJA 2009, citado por CADENA 2009).

3.6.2.3 Espectro radioeléctrico: libre, determinado, oficial, experimental y reservado

La LFT en su artículo 10 dispone que el uso de las bandas de frecuencias del espectro radioeléctrico se clasifique de acuerdo con lo siguiente:

> I. Espectro de uso libre: son aquellas bandas de frecuencias que pueden ser utilizadas por el público en general sin necesidad de concesión, permiso o registro;
>
> II. Espectro para usos determinados: son aquellas bandas de frecuencias otorgadas mediante concesión y que pueden ser utilizadas para los servicios que autorice la Secretaría en el título correspondiente;
>
> III. Espectro para uso oficial: Son aquellas bandas de frecuencia destinadas para el uso exclusivo de la administración pública federal, gobiernos estatales y municipales, organismos autónomos constitucionales y concesionarios de servicios públicos, en éste último caso, cuando sean necesarias para la operación y seguridad del servicio de que se trate, otorgadas mediante asignación directa.
>
> IV. Espectro para usos experimentales: son aquellas bandas de frecuencias que podrá otorgar la Secretaría, mediante concesión directa e intransferible, para comprobar la viabilidad técnica y económica de tecnologías en desarrollo tanto en el país como en el extranjero, para fines científicos o para pruebas temporales de equipo, y
>
> V. Espectro reservado: son aquellas bandas de frecuencias no asignadas ni concesionadas por la Secretaría.

3.6.2.4 Participación de la sociedad civil:

a) Acuerdos por la Gobernabilidad Democrática: Coalición "Pacto por México"

El Presidente de la República, junto con los líderes de las principales fuerzas políticas de México, sentó las bases de este nuevo acuerdo político para culminar la transición democrática e impulsar el crecimiento económico del gobierno.

En ese camino, quedó acordado en el compromiso 95, el apoyo a la Reforma de la Ley Federal de Telecomunicaciones

> **Compromiso 95:** Para transparentar y racionalizar los recursos que el Estado invierte en publicidad en los medios de comunicación, se creará una instancia ciudadana y autónoma que supervise que la contratación de publicidad de todos los niveles de gobierno en medios de comunicación se lleve a cabo bajo los principios de utilidad pública, transparencia, respeto a la libertad periodística y fomento del acceso ciudadano a la

Interior CS6.indd 305 08/12/2013 18:40:09

información, así como establecer un límite en el ejercicio del gasto en publicidad de cada entidad pública en proporción a su presupuesto, salvo las situaciones de emergencia vinculadas a protección civil o salud. De igual forma, se dará cumplimiento al artículo tercero transitorio de la reforma constitucional del 13 de noviembre de 2007, para garantizar el derecho de réplica.

3.6.2.5 Proceso de permisos para medios comunitarios e indígenas

Tanto la Ley Federal de Telecomunicaciones como la Ley de Federal de Radio y Tv postulan una reglamentación general para fundar medios de cualquier índole.En la misma línea, la Constitución no prevé los permisos, por lo que hay cada vez más un consenso de que la reforma al marco legal de la radiodifusión debe establecer sólo la figura de la concesión y establecer criterios similares en cuanto a su asignación, independientemente de su finalidad[353].

El otorgamiento de concesiones y permisos es una atribución del gobierno federal a través de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes (SCT)[354.] La reforma a las leyes de radio y televisión, así como de telecomunicaciones en 2006, traspasó las atribuciones en radiodifusión "de forma exclusiva" a la Comisión Federal de Telecomunicaciones (COFETEL) con el objetivo de generar una mayor transparencia en los procedimientos de asignación de frecuencias. Sin embargo, la única autoridad con facultades para el otorgamiento definitivo de las concesiones y permisos es el titular de la SCT, debido a que la COFETEL es tan sólo un órgano desconcentrado de esa dependencia.

Desde el punto de vista estrictamente jurídico, al mantenerse como órgano desconcentrado de la SCT, la COFETEL no tiene en la práctica capacidad para evitar la intervención del sector central en las decisiones trascendentes del proceso concesionario.

Tampoco tiene posibilidad para operar con la autonomía suficiente para enfrentar presiones políticas en la toma de decisiones, tanto del Poder Ejecutivo de manera directa o mediante la SCT, como de las grandes corporaciones de medios, particularmente cuando éstas son capaces de influir en los cuerpos parlamentarios.

La integración de la actual COFETEL fue un proceso polémico que estuvo relacionado con la reforma de 2006 y que luego del cambio de gobierno confrontó aún más a la SCT y a ese órgano. La siguiente declaración pública del titular de la SCT, Luis Téllez, es una muestra de las dudas e incertidumbres de la manera en que opera el órgano regulador:

> "Los reguladores han sido capturados por los regulados", dijo el funcionario al *Financial Times*. "No siempre responden al interés público. Estoy enfrentando un gran problema"[355].

353 Al respecto, Jorge Fernández Ruíz (2000), en su artículo Marco normativo de la radio y la televisión expresa: "La doctrina establece como diferencia entre la concesión y el permiso o autorización, el que la primera confiere un nuevo derecho al concesionario, por ejemplo, prestar un servicio público atribuido al Estado o aprovechar un bien del dominio público -el derecho a usar privativamente las ondas electromagnéticas se obtiene en virtud de concesión administrativa-, a diferencia del permiso, que no otorga un nuevo derecho al permisionario, pues se concreta a retirar una traba que impedía a éste ejercer un derecho. En nuestra legislación se suelen manejar con descuido ambos conceptos; por ejemplo, la Ley Federal de Radio y Televisión establece en su artículo 13 que las estaciones de radio y televisión comerciales requieren concesión, en tanto que las carentes de tal carácter requieren permiso, pese a que unas y otras aprovechan un bien del dominio público (…)".

354 La atribución que tiene la SCT para el otorgamiento de concesiones y permisos se encuentra en la fracción III del artículo 36 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. Diario Oficial de la Federación, 29 de diciembre de 1976.

355 El Universal (2007, 4 de abril).

Interior CS6.indd 306 08/12/2013 18:40:10

Ni la COFETEL ni la SCT cuentan con órganos de consulta o asesoría en los que haya una participación directa o indirecta de la sociedad. El decreto de creación de la COFETEL, en 1996, prevé la creación de un Consejo Consultivo "como órgano propositivo y de opinión, que tendrá por objeto efectuar estudios en materia de telecomunicaciones y coadyuvar al eficiente desempeño de las atribuciones de la Comisión". Según el decreto "podrán participar representantes de instituciones académicas, así como de las cámaras de industria y personas de reconocido prestigio en el ramo de las telecomunicaciones, a invitación del Secretario de Comunicaciones y Transportes y oyendo la opinión del Presidente de la Comisión". Sin embargo, este Consejo no opera actualmente.

Otra dependencia con atribuciones en la radiodifusión es la Secretaría de Gobernación, a través de la Dirección General de Radio, Televisión y Cinematografía (RTC).

Esta dirección tiene facultades en materia de contenidos. Por ejemplo, vigila que las transmisiones respeten la vida privada, la dignidad personas, la moral, no ataquen los derechos de terceros ni provoquen la comisión de un delito o perturben el orden y la paz pública, con base en las disposiciones establecidas en la LFRT y su Reglamento. En materia de concesiones y permisos tiene la facultad, como se mencionó anteriormente, de dar su visto bueno para el otorgamiento o refrendo, con base en las atribuciones en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal[356].

A su vez, la Comisión Federal de Competencia (COFECO) interviene en el ámbito de las concesiones y permisos de radiodifusión de diferentes maneras. Cuando un interesado desea participar en alguna convocatoria de licitación de frecuencias o bandas de frecuencias, deberá contar con opinión favorable de ese órgano.[357] También debe dar opinión favorable en la cesión de los derechos para operar y explotar una frecuencia o banda de frecuencias a otro concesionario o permisionario que preste servicios similares en la misma zona geográfica. La COFECO es, según la Ley Federal de Competencia Económica, un órgano administrativo desconcentrado de la Secretaría de Economía, cuya función es "prevenir, investigar y combatir los monopolios, las prácticas monopólicas y las concentraciones"[358]. Al igual que la COFETEL, está integrado por cinco comisionados, incluido su presidente, designados por el presidente de la República.

Las concesiones y los permisos son otorgados sólo a ciudadanos mexicanos o a sociedades cuyos socios sean mexicanos, pero con base en la Ley de Inversión Extranjera, empresas extranjeras pueden invertir hasta el 49% en una concesionaria pero sólo bajo la figura de capital "neutro"[359].

Aunque la LFRT no establece ningún candado para ciudadanos o personas morales, la Ley de Asociaciones Religiosas y Culto Público[360] señala que estas organizaciones y los ministros de culto no podrán poseer o

356 La atribución de la SEGOB para emitir opinión previa al trámite que deba dar la SCT sobre las solicitudes de concesión y permiso en radiodifusión está en la fracción III del artículo 36 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. La atribución en materia de supervisión de contenidos en radio y televisión se establece en la fracción XXI del artículo 27 de la misma ley.

357 Fracción V del artículo 17 E de la LFRT.

358 La Ley Federal de Competencia fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 24 de diciembre de 1992. Última reforma publicada el 28 de junio de 2006.

359 Artículos 6, 19 y 20 de la Ley de Inversión Extranjera.

360 Artículo 16 de la Ley de Asociaciones Religiosas y Culto Público.

Interior CS6.indd 307 08/12/2013 18:40:10

administrar, por sí mismas o por terceras personas, concesiones para la explotación de "estaciones de radio, televisión o cualquier tipo de telecomunicación, ni adquirir, poseer o administrar cualquiera de los medios de comunicación masiva", con excepción de las publicaciones de carácter religioso. Esto significa que dicho precepto también aplica para los servicios de radio y televisión restringidos.

Cabe señalar que según el artículo 21 A, "La Secretaría podrá otorgar permisos de estaciones oficiales a dependencias de la Administración Pública Federal Centralizada, a las entidades a que se refieren los artículos 2, 3 y 5 de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales, a los gobiernos estatales y municipales y a las instituciones educativas públicas".

Durante la discusión de la reforma a este artículo se dijo que la sociedad fue excluida legalmente de la posibilidad de operar una emisora de radio o de televisión[361]. Sin embargo, existe también la posición de que este candado podría ser superado con una interpretación del artículo 25 de la misma ley: "Los permisos para las estaciones culturales y de experimentación y para las escuelas radiofónicas sólo podrán otorgarse a ciudadanos mexicanos o sociedades mexicanas sin fines de lucro". Una emisora comunitaria podría operar como una "estación cultural", "de experimentación" o "una escuela radiofónica". En todo caso, la radiodifusión comunitaria es ignorada en la legislación mexicana y este representa uno de los vacíos más importantes. La LFRT establece procedimientos y trámites diferenciados para la obtención de una concesión y de un permiso en radiodifusión.

3.6.2.6 Financiamiento para medios sin fines de lucro: Nada claro

Con la nueva Ley de Telecomunicaciones, las radios comunitarias e indígenas adquieren estatus legal y podrán obtener financiamiento, señaló Magdalena López Rocha, académica del Instituto de Estudios Superiores de Oaxaca (IESO) y de la AMEDI Capítulo Oaxaca.

"Una de las grandes preocupaciones de los medios comunitarios son las fuentes de financiamiento, la anterior Ley les prohibía la comercialización de su tiempo. Hoy, por ejemplo, la AMEDI plantea la comercialización de minutos de la programación por hora: 12 para la radio y seis para la televisión", agregó.

---

361 La entonces coordinadora ejecutiva de AMARC en México, Aleida Calleja, escribió en la revista Etcétera (marzo de 2006): "La iniciativa de reformar las leyes de radiodifusión y de telecomunicaciones prácticamente elimina la existencia de los medios comunitarios. Bajo el actual marco jurídico las radios comunitarias obtuvieron permisos de operación. Ahora, las reformas a la ley las limitan, pues sólo prevén que se podrán otorgar permisos de estaciones oficiales a las dependencias de la administración pública federal, entidades paraestatales, gobiernos estatales y municipales, e instituciones educativas públicas (artículo 21 A, LFRT). También se establece que podrán otorgarse permisos para las estaciones culturales y de experimentación y para las escuelas radiofónicas a ciudadanos mexicanos o sociedades mexicanas sin fines de lucro (artículo 25). Esa propuesta genera que quienes pretendan operar medios comunitarios se conformen con el rubro 'estaciones culturales', aun cuando puedan tener otros fines igualmente legítimos. Además, no existen criterios claros para el otorgamiento de permisos, aunque los medios comunitarios logren encuadrarse dentro de aquellas de tipo ‹cultural› (…) La experiencia mundial ha demostrado que no basta con dar el mismo marco jurídico a medios públicos o culturales que a los comunitarios, pues aunque comparten la característica del servicio público sin fines de lucro, su naturaleza, titularidad y formas de funcionamiento son diferentes. Mientras los primeros son propiedad del Estado y se financian del erario, las segundas son de propiedad colectiva ciudadana y su financiamiento depende en buena medida de mecanismos diversos para asegurar su autonomía, independencia y fines comunitarios (…) Contrario a lo que afirman los defensores de la minuta, las reformas profundizan la exclusión para acceder a frecuencias y para ejercer sus derechos informativos y la libertad de expresión. Además, violentan varios preceptos constitucionales, como lo hicimos saber al Senado en un documento de AMARC México y la Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos".

Interior CS6.indd 308 08/12/2013 18:40:10

También sugiere, dijo, que estos medios se hagan llegar de más recursos por concepto de patrocinios, auspicios y publicidad, tanto comercial como oficial, y de donaciones, y que los recursos obtenidos se reinviertan.

"Aquí lo relevante es que se garantice a los medios con concesiones de tipo social diversos mecanismos para su funcionamiento. El que comercialicen los medios no significa que lucren. El Consejo Consultivo de Pueblos Indígenas propone que estos medios también realicen ejercicios de transparencia de los recursos obtenidos", resaltó.

3.6.2.7 Reforma a la Ley Federal de Telecomunicaciones: Nueva agenda digital

El artículo décimo cuarto transitorio de la LFT establece que el Ejecutivo Federal tiene a su cargo la política de inclusión digital, teniendo a su cargo los temas de infraestructura y conectividad, tecnologías de la información y la comunicación, habilidades digitales, programas de gobierno digital, gobierno y datos abiertos; el fomento a la inversión en telesalud, telemedicina y en expediente clínico electrónico; y el desarrollo de aplicaciones, sistemas y contenidos digitales. Así, el estado debe garantizar la integración de la población a la sociedad de la información y del conocimiento.

De la misma forma, el artículo décimo sexto transitorio establece que el Ejecutivo Federal deberá instalar una red compartida de servicios de telecomunicaciones al mayoreo que impulse el acceso de la población a la banda ancha y a otros servicios de telecomunicaciones. La instalación de esta red iniciará antes de que concluya el 2014 y deberá estar operando antes de que finalice el 2018. Se aprovecharán, al menos, 90 megahertz del espectro liberado por la transición a la televisión digital terrestre en la banda de 700 megahertz y la red troncal de fibra óptica de la Comisión Federal de Electricidad.

3.6.3 CONCLUSIONES

El marco jurídico para el otorgamiento de concesiones y permisos de radiodifusión en México ha vulnerado, durante décadas, la libertad de expresión y el derecho a la información consagrados en la Constitución. De un sistema controlado por el Poder Ejecutivo, que operó sobre la regla no escrita de apoyos mutuos (empresarios-funcionarios) y sin mecanismos de supervisión y transparencia se ha pasado a un esquema en el que perduran conductas de arbitrariedad ante los vacíos jurídicos, la falta de un órgano regulador independiente, el nulo reconocimiento para medios comunitarios y de servicio público y, en general, la ausencia de una política pública que fomente la pluralidad y la competencia en la radio y la televisión.

México es un país en el que los denominados "poderes fácticos" de la radio y principalmente de la televisión, construidos con el paso de los años y que hoy día concentran la mayor parte de las frecuencias, continúan estableciendo las reglas del juego en el sector mediático. El clímax de la subordinación del Poder Ejecutivo y del Poder Legislativo hacia dichos poderes se alcanzó con la aprobación de una reforma a la Ley Federal de Radio y Televisión y a la Ley Federal de Telecomunicaciones, promovida por el conglomerado de medios más importante del país porque le garantizaba beneficios de largo plazo como el refrendo automático de concesiones, el desarrollo de nuevos nichos de negocios al ofrecer servicios de telecomunicaciones sin

Interior CS6.indd 309 08/12/2013 18:40:11

necesidad de participar en una licitación y complicaba la posibilidad para que nuevos actores -comerciales y no comerciales incursionaran en la radiodifusión.

El hecho anterior, que ocurrió durante la administración del gobierno de Vicente Fox Quesada (Partido Acción Nacional), fue elegido como caso paradigmático al igual que la acción de inconstitucionalidad promovida por 47 senadores que se opusieron a esa reforma y que demostraron, luego de que la Corte analizó con profundidad el tema y dictó sentencia, que hubo diversos artículos contrarios a los principios de igualdad, de libertad de expresión y de rectoría del Estado sobre la administración del espectro radioeléctrico establecidos en la Constitución. El gobierno de Vicente Fox (2000-2006) es el primero que surge de la oposición luego de más de 70 años de hegemonía del PRI (1929-2000).

Estos dos hechos paradigmáticos significaron en la práctica un reequilibrio de poderes y la oportunidad histórica para impulsar un nuevo marco jurídico que modificara el modelo de concentración y auspiciara las mejores prácticas para garantizar la pluralidad étnica, cultural y política del país a través, entre otras medidas, de la modificación del régimen de concesiones y permisos en radio y televisión. Sin embargo, el gobierno actual de Felipe Calderón (2006-2012) y la representación de su partido en el Congreso han sido omisas en el tema y, por el contrario, han tomado decisiones que incluso contradicen lo establecido por la Corte.

La transición política en México, dada desde los cambios neoliberales iniciados en la década de los ochentas y especialmente en la alternancia del poder entre el Partido Revolucionario Institucional (PRI) y el Partido Acción Nacional (PAN), ha tenido un desarrollo con consecuencias muy graves que han llevado a una situación de crisis en el país en varios ámbitos: En los últimos años, el Estado mexicano entró en una fase de crisis de legitimidad política y descomposición acelerada, que se acentúo con el conflicto electoral, que sin embargo, no significa debilidad militar y económica.

El triunfo de Felipe Calderón a finales del 2006 simboliza, para una parte de la población, la imposición de una clase en el poder, la continuidad de las reformas neoliberales, la consolidación del proyecto de nación de derecha, la construcción de una institucionalidad alejada de los intereses populares y sólo al servicio de los intereses comerciales transnacionales, además del endurecimiento del gobierno a través de los cuerpos policíacos y militares, producto de la guerra con el narcotráfico, así como una criminalización de la protesta social.

Más adelante con la elección de Enrique Peña Nieto en diciembre de 2012, el panorama para la diversidad y la pluralidad de información, así como el ejercicio pleno de la libertad de expresión, aunque con algunas excepciones, todavía no promete un viraje de las políticas públicas de comunicación, caracterizadas por su alta concentración y por el no reconocimiento de los medios comunitarios.

Citando a Aleida Calleja (2010: 323) "es necesario que los estados reconozcan el sector de los medios comunitarios, sus trayendo la discusión de la base de la legalidad o de la ilegalidad y de lo técnico, para darle el relieve que el corresponde. La radiodifusión comunitaria es un indicador del respeto de los derechos humanos, y está directamente relacionada al ejercicio de la libertad de expresión de grandes mayorías empobrecidas o excluidas del desarrollo. Con la doble dimensión colectiva del derecho a la información, que significa no solamente el acceso a la información, sino también la posibilidad de conocer diversas ideas,

Interior CS6.indd 310 08/12/2013 18:40:11

perspectivas y puntos de vista, para que la población tenga suficientes elementos a la hora de la toma de decisiones, tanto en su vida cotidiana como en los temas de interés público".

"Por todo ello afirmo que México es el perfecto ejemplo de los que no se debe hacer" (CALLEJA 2010: 322).

Interior CS6.indd 311 08/12/2013 18:40:11

3.7 PERÚ

La historia de la regulación de las licencias de radiodifusión en Perú se enmarca dentro de un contexto que ha estado siempre caracterizado por el dominio exclusivo de las *elites* empresariales y políticas sobre los medios de comunicación social (RIVADENEYRA y ANAYA 2009: 199). Esta tendencia comenzó con los primeros periódicos al inicio de la república en 1821 y se extendió a la radio y la televisión hasta llegar a la actualidad.

El primer intento legislativo de dotar a la radio y a la televisión de una normativa autónoma y especializada se produjo durante el primer semestre del año 1968, durante el primer gobierno de Fernando Belaúnde Terry, mediante la aprobación por parte del Congreso de la Ley N° 16.581.

La corrupción de los medios de comunicación social en general y de la televisión en particular durante la década de Fujimori, a cambio de favores y dinero, preparó el terreno para que al retorno de la democracia en julio de 2001 surgiera con fuerza incontenible la demanda mayoritaria de intervención y reforma del sector de la radiodifusión mediante una normativa que asegurara el respeto de principios fundamentales y la sujeción a reglas más precisas de contenido legal y ético[362].

Fue así como en julio de 2004 se aprobó la Ley 28.278 de Radio y Televisión que buscó conciliar las diferentes posiciones planteadas. El Reglamento fue aprobado al año siguiente mediante Decreto Supremo 05/2005-MTC.

La radiodifusión en Perú, en ese sentido es un sector que sufre fuertes presiones de poderes fácticos. El gran peso del poder económico se observa de forma muy clara cuando adquiere importancia decisoria en los concursos públicos en pos de las pocas licencias que quedan disponibles[363].

3.7.1 MODELO DE GESTIÓN

3.7.1.1 Modelo de gestión: Ley Nº 28278

a) Aspectos generales

La Ley Nº 28278 consta de 89 artículos y varias disposiciones transitorias, complementarias y finales. El texto se inicia con un Título Preliminar de dos artículos. Estos constituyen el marco legal fundamental dentro del cual deben interpretarse las disposiciones específicas de la Ley y al cual debe ajustarse el desarrollo de las actividades de los operadores de los servicios de radiodifusión.

En la legislación se señalan las responsabilidades básicas de orden legal y ético que corresponden a los titulares de los servicios de radiodifusión y, en menor medida, a la ciudadanía en su conjunto.

La legislación señala con precisión inusual las tareas que competen a las autoridades, los operadores y la sociedad civil, esta última representada en el Consejo Consultivo de Radio y Televisión (CONCORTV). Sin embargo, la citada ley no ha creado un organismo autónomo para mejorar la organización y el manejo del

362 Además del proyecto inicial del Poder Ejecutivo y el de la Veeduría Ciudadana de la Comunicación Social, el Congreso de la República recibió muchas otras propuestas.

363 Desde la aprobación de la Ley solo se ha podido regularizar un medio comunitario.

Interior CS6.indd 312 08/12/2013 18:40:11

sector. El Ministerio de Transportes y Comunicaciones continúa siendo el responsable exclusivo de ello y en los años transcurridos, desde la promulgación de la Ley, no ha demostrado voluntad política ni mayor interés en hacerlo como corresponde, pues no ha asignado los recursos económicos, administrativos, ni humanos necesarios.

Como sector, la radiodifusión en el Perú sufre fuertes presiones de poderes fácticos, el gran peso del poder económico se observa de forma muy clara cuando adquiere importancia decisoria en los concursos públicos en busca de las pocas licencias que quedan disponibles y, por último, algo que completa el panorama antes descrito y facilita su establecimiento es el centralismo en la administración pública de las autorizaciones de radiodifusión.

Finalmente, si bien el modelo de gestión de los medios comunitarios en el Perú a nivel legal, visibiliza la modalidad de radios comunitarias, esta definición se queda en lo rural, en lo campesino[364], ya que "legalizar significa también que el que está difundiendo quiera legalizarse" y por otro lado "que el estado, MTC, muestre el espíritu de querer legalizar"[365]. El modelo para ambos casos ha fracasado.

b) Aspecto negativos del modelo de gestión

Discrecionalidad

La discrecionalidad en la aplicación de la normativa referente a la radiodifusión en Perú se observó de forma clara cuando en las postrimerías del gobierno del ex presidente Alejandro Toledo, se arrepintió públicamente por no haber intervenido con decisión y firmeza a los grandes medios de radio y televisión de carácter comercial cuando inició su gobierno (en 2001) ya que en ese momento pocos cumplían con todos los requisitos y especificaciones técnicas, jurídicas, legales y tributarias para continuar detentando sus licencias de funcionamiento. Autocrítica tardía pero importante ya que es un presidente quien asume dicho error en un tema que otros, en su lugar, han guardado en el más profundo silencio.

El peso de la voluntad política para aplicar la norma también se ha observado cuando en 2007 (abril y setiembre) ante protestas populares, en Chimbote (Ancash) y Pisco (Ica) respectivamente, y el 5 de junio último en Bagua, el gobierno de Alan García Pérez aplicó la normatividad vigente de forma parcializada y mediante una interpretación muy discutida, es decir cerró dichas emisoras de radio cuando los contenidos de estos medios le resultaron incómodos por su enfoque político: no antes.

La discrecionalidad también se observa cuando por el vacío de la norma no se fija un plazo para la actualización del Plan Nacional de Atribución de Frecuencias (PNAF), el mismo que -según establece el artículo 12 de la Ley de Radio y Televisión- debe estar publicado en la página web institucional con "la relación completa de las autorizaciones de los servicios de radiodifusión vigentes, con su plazo de expiración". Ello se cumple

364 Por ejemplo, "Radio Stereo Villa, en Villa el Salvador, es una radio comercial, pero que hace trabajo comunitario porque su referente social es la comunidad de Lima Sur, es decir, piensa como radio comunitaria, al margen de que vende publicidad, algo que la ley no se lo prohíbe". ALVAREZ, Hans (2013, 20 de agosto). "La radio comunitaria es un medio que puede lograr la inclusión social en el Perú". Entrevista a Carlos Rivadeneyra. En: Sitio oficial CONCORTV". Para un estudio más profundo del tema recomendamos el trabajo de Soledad Sabrera (2007): Radio comunitaria: alternativa de comunicación y desarrollo en el Distrito de San Martín de Porres de Lima Metropolitana.

365 Ibíd.

Interior CS6.indd 313 08/12/2013 18:40:12

parcialmente, en la web del MTC aparece la lista total de autorizaciones vigentes en radiodifusión sonora y por televisión, pero no se informa sobre su vigencia.

Tan importante como lo antes expuesto resulta el artículo 8 del Reglamento de la Ley de Radio y TV en el cual se asigna a la Dirección de Gestión -como ente técnico- la administración y actualización del Registro Nacional de Frecuencias y la aprobación de los Planes de Asignación de Frecuencias, supeditada al viceministerio de Comunicaciones, que lo aprueba mediante Resolución. Lo que no dice la norma es cada cuanto tiempo se deberá actualizar dicho PNAF ni mediante qué modalidad. En la práctica, la actualización del PNAF depende de la voluntad del viceministerio de Comunicaciones y afecta a radiodifusores de localidades rurales o urbano marginales cuyos trámites de solicitud de licencia, en muchos casos, no son aceptados porque sus localidades no cuentan con los estudios de Canalización y Atribución de Frecuencias, información comprendida en el PNAF, y porque sin acceso (lobby) al viceministerio es muy difícil lograrlo.

Por último, un ejemplo que representa la amplia discrecionalidad en el país es un proyecto del mismo Ministerio de Transportes y Comunicaciones, nos referimos al Conglomerado de Proyectos de Apoyo a la Comunicación Comunal, conocido como CPACC. Este proyecto vigente desde 1994 –en ese entonces llamado PACC– ha instalado y puesto en funcionamiento más de un millar de emisoras re-transmisoras de radio y TV sin ni siquiera contar con los estudios técnicos del PNAF y por ende no tener permiso, algo por lo menos paradójico, cuando el MTC debe defender la legalidad pero ejecuta un proyecto que instaló radiodifusoras fuera del marco legal durante más de una década. Sin embargo el MTC luego de recibir fuertes presiones periodísticas, mediante el Decreto Supremo 002-2008-MTC modificó el artículo 51 del Reglamento de la Ley de Radio y Televisión señalando que dichas emisoras –del CPACC– recibirán sus autorizaciones de oficio de parte de la Dirección General de Autorizaciones y una serie de beneficios antes citados.

Falta transparencia en la renovación de autorizaciones

Una de los temas más controversiales es la renovación de las autorizaciones de los servicios de radiodifusión que, según los funcionarios del Dirección General de Autorizaciones en Telecomunicaciones del MTC, es un trámite ordinario y convencional que se realiza sin mayor dificultad cuando el radiodifusor ha cumplido con todos los requisitos ordenados por la ley, lo que para algunos se resume en una suerte de *licencias hereditarias* que dejan con pocas posibilidades a nuevos radiodifusores para que ingresen al mercado, es decir un bien público que ha corrido la suerte de privatizarse en pocas manos y ciertas familias.

Para varios analistas ese es el problema que genera la renovación que en la práctica resulta automática, es decir cuando se otorga al cumplirse los requisitos formales, cuestión que, para el ex viceministro Távara debe cambiar "haciendo que la renovación no sea automática, y que cada cierto tiempo el Estado tenga la opción de reasignar las frecuencias a otros operadores que tienen una mejor oferta, lo que hay que trabajar es cómo evitar que eso genere desincentivos a la inversión". Ante una propuesta como ésta, Daniel Linares Bazán en numerosas ocasiones ha defendido la tesis empresarial de mantener la regla de renovación automática de las licencias "porque los niveles de inversión son tremendos, debiendo el Ministerio verificar solamente si el titular ha cumplido los requisitos establecidos", sustento al que el ex viceministro Távara refuta: "no es que los tenedores de las licencias pierdan su inversión, sino que los equipos puedan ser comprados por los nuevos radiodifusores, no se puede hacer cada dos años, pero cada 10 años sí es posible y no salen

Interior CS6.indd 314 08/12/2013 18:40:12

y entran todos, sino renovación por tercios por ejemplo. Pero para que esto funcione se requiere montar un órgano con cierta autonomía, por ejemplo, los británicos han fusionado el [ente] regulador de radiodifusión con el de la telefonía, y eso significa quitarle ese espacio al Ejecutivo, en una institución autónoma." Lo que señala Távara muestra la necesidad de modificar el diseño institucional.

Discriminación

La discrecionalidad en la aplicación e interpretación del marco normativo se hace evidente en el acomodo político de los gobiernos de turno y, de otro lado, también en la misma administración pública, ésta es quizá la esfera menos translúcida, hay sólo indicios y sospechas. Pero los indicios existen y algunos testimonios también, como el que presenta Martín Piaggio Farfán, quien fue funcionario del MTC por más de once años y que ha puesto a disposición pública una "Crónica del Control del Espectro en el Perú de 1997 a 1999", documento muy valioso que relata de manera testimonial las diversas formas de discrecionalidad, arbitrariedad y corrupción dentro de la administración pública en el MTC y de presión política que sufren los funcionarios del MTC, lo que ocasiona serios procesos de discriminación donde las pequeñas, medianas y microempresas de radiodifusión son perjudicadas por el simple hecho de ser empresas de escasos recursos, no ser de Lima o ser emprendimientos comunicacionales de sectores pobres o marginales (rurales).

El poder económico

Hablar de la presión del poder económico en la administración pública resulta ser algo comúnmente aceptado tal como debería ser punible cuando se cae en actos de corrupción como los señalados en el subtítulo anterior. En este acápite nos referiremos a la definición de prácticas que privilegian el poder económico para facilitar su acceso a la radiodifusión, cuestión que se opone al concepto de Libertad de Acceso (inciso b) del Artículo 1 de la Ley de Radio y Televisión, el mismo que a la letra dice:

> **"Libertad de Acceso.-** El acceso a la utilización y prestación de los servicios de radiodifusión está sujeto a los principios de igualdad de oportunidades y de no discriminación."

¿Concursos o subastas?: la pugna por las pocas frecuencias disponibles

A partir de 1997, pero con mayor énfasis a partir de 2002, se realizan concursos públicos para el 'Otorgamiento de Autorizaciones del Servicio de Radiodifusión' a nivel nacional. Si bien esta modalidad para acceder a una autorización de radio o televisión pretende ordenar y transparentar la forma como los radiodifusores logran serlo, es muy criticada porque se privilegia un enfoque basado en la oferta económica, o el poder económico del concursante. Esto se debe a que el 55% del puntaje lo obtiene la mejor oferta económica y sólo el 45%, otros rubros como antigüedad de la solicitud, ubicación en la localidad donde el servicio de radiodifusión es puesto en concurso, modalidad educativa, etcétera.

A pesar de esta evidencia, Patricia Chirinos, abogada de la Dirección General de Autorizaciones en Telecomunicaciones sostiene que la oferta económica no es definitoria y afirma que ha habido casos en que radiodifusores educativos han ganado a las empresas comerciales, es decir tienen que hacer una buena propuesta comunicacional y también una buena -quizá no la mejor- oferta económica". Esta es una de las situaciones que alienta la informalidad.

Interior CS6.indd 315 08/12/2013 18:40:12

3.7.1.2 Autoridades de aplicación: CONCORTV y MTC

La legislación señala con precisión las tareas que competen a las autoridades, los operadores y la sociedad civil, ésta última representada en el Consejo Consultivo de Radio y Televisión (CONCORTV) con la responsabilidad de mejorar la organización y el manejo del sector de radiodifusión. Sin embargo, la ley citada no ha creado un organismo autónomo para liderar dicha tarea.

El Ministerio de Transportes y Comunicaciones continúa siendo el responsable exclusivo de ello y en los años transcurridos desde la promulgación de la Ley no ha demostrado voluntad política en hacerlo como corresponde, pues no ha asignado los recursos económicos, administrativos, ni humanos para ello. Por tanto, el mantenimiento del diseño institucional de la organización oficial del Estado no asegura que se pueda acabar con las prácticas nocivas que han caracterizado usualmente la aplicación de la normativa, como la falta de transparencia, de eficiencia y de atención a las nuevas demandas y expectativas de la radiodifusión, como por ejemplo las que representa el sector comunitario creado por la legislación actual.

a) Consejo Consultivo de Radio y Televisión - CONCORTV

El CONCORTV es un órgano autónomo de carácter consultivo cuya finalidad es contribuir con el desarrollo de la radiodifusión en nuestro país, mediante la adopción de medidas tendentes a garantizar una mejor calidad comunicativa y ética de los servicios de radio y televisión para el ejercicio de los derechos ciudadanos de comunicación. En este sentido, no se rige por los intereses particulares de los sectores que lo integran y por tanto, en las decisiones que se toman priman los intereses generales del país y de sus ciudadanos.

Entre las funciones del CONCORTV tenemos:

- Actuar como veedores en los concursos públicos donde se otorgan las autorizaciones para brindar los servicios de radio y televisión.
- Establecer un sistema de otorgamiento anual de premios y reconocimientos a personas u organizaciones que contribuyan al desarrollo integral y cultural del país mediante su trabajo en la radio y/o televisión.
- Propiciar investigaciones académicas que promuevan el mejoramiento de la radio y televisión.
- Apoyar iniciativas con fines académicos para la preservación y archivo de los programas de producción nacional transmitidos en la radio y televisión.
- Emitir una opinión no vinculante dentro del procedimiento administrativo sancionador a los servicios de radio y televisión.
- Proponer al Ministerio de Transportes y Comunicaciones la celebración de convenios nacionales e internacionales que permitan el desarrollo de la radio y televisión.
- Participar en las Audiencias Públicas que organice el Ministerio de Transportes y Comunicaciones.
- Participar en la elaboración del Plan Nacional de Asignación de Frecuencias.
- Participar en la elaboración del Proyecto de Ley de Radiodifusión Estatal y en la recomendación del estándar de Televisión Digital Terrestre a ser adoptado en el Perú.

Interior CS6.indd 316 08/12/2013 18:40:13

La designación de los miembros del Consejo Consultivo de Radio y Televisión se formaliza mediante resolución del Ministerio de Transportes y Comunicaciones, a propuesta de las entidades que lo integran. El cargo de miembro del Consejo será ejercido ad honórem.

b) Ministerio de Transportes y Comunicaciones - MTC

La Ley en su artículo 14 habilita la prestación de los servicios de radiodifusión en cualquiera de sus modalidades, con autorización otorgada por el Ministerio de Transportes y Comunicaciones. "La autorización es la facultad que otorga el Estado a personas naturales o jurídicas para establecer un servicio de radiodifusión".

3.7.1.3 Principios rectores

El artículo I de la norma contiene los Principios de Acceso a los Servicios de Radiodifusión, que son el de libre competencia, libertad de acceso, transparencia, uso eficiente del espectro y neutralidad tecnológica.

El artículo II, que se cita a continuación, enumera los Principios para la Prestación de los Servicios de Radiodifusión:

> **"Artículo II.-** Principios para la prestación de los servicios de radiodifusión
>
> La prestación de los servicios de radiodifusión se rige por los siguientes principios:
>
> - La defensa de la persona humana y el respeto a su dignidad.
> - La libertad de expresión, de pensamiento y de opinión.
> - El respeto al pluralismo informativo, político, religioso, social y cultural.
> - La defensa del orden jurídico democrático, de los derechos humanos fundamentales y de las libertades consagradas en los tratados internacionales y en la Constitución Política.
> - La libertad de información veraz e imparcial.
> - El fomento de la educación, cultura y moral de la Nación.
> - La protección y formación integral de los niños y adolescentes, así como el respeto de la institución familiar.
> - La promoción de los valores y la identidad nacional.
> - La responsabilidad social de los medios de comunicación.
> - El respeto al Código de Normas Éticas.
> - El respeto al honor, la buena reputación y la intimidad personal y familiar.
> - El respeto al derecho de rectificación".

Los artículos citados y otros de la Ley, solamente en el caso de ser cabalmente aplicados, podrían contribuir a que en el Perú se generara paulatinamente un espacio mediático diferente al que hasta ahora ha dominado el sector, en que los operadores y los ciudadanos puedan intercambiar con mayor solvencia y responsabilidad bienes tales como la información, la opinión, la cultura, la educación, la participación, el entretenimiento.

Interior CS6.indd 317 08/12/2013 18:40:13

3.7.2 LEGISLACIÓN Y POLÍTICAS DE RADIODIFUSIÓN

3.7.2.1 Modalidades de radiodifusión: comercial, educativa y comunitaria

La Ley de Radio y Televisión reconoce en el artículo 9, los servicios de radiodifusión, en razón de los fines que persiguen y del contenido de su programación:

a) Servicios de radiodifusión comercial:

Son aquellos cuya programación está destinada al entretenimiento y recreación del público, así como a abordar temas informativos, noticiosos y de orientación a la comunidad, dentro del marco de los fines y principios que orientan el servicio.

b) Servicios de radiodifusión educativa:

Son aquellos cuya programación está destinada predominantemente al fomento de la educación, la cultura y el deporte, así como la formación integral de las personas. En sus códigos de ética incluyen los principios y fines de la educación peruana.Las entidades educativas públicas, sólo pueden prestar el servicio de radiodifusión educativa.

c) Radiodifusión comunitaria:

Es aquella cuyas estaciones están ubicadas en comunidades campesinas, nativas e indígenas, áreas rurales o de preferente interés social. Su programación está destinada principalmente a fomentar la identidad y costumbres de la comunidad en la que se presta el servicio, fortaleciendo la integración nacional.

3.7.2.2 Marco legal de la radio comunitaria y la radio rural

c) La radio comunitaria

Según la Ley de Radio y Televisión, dentro de la clasificación de los servicios de radiodifusión según su finalidad, las radios comunitarias "son aquellas cuyas estaciones están ubicadas en comunidades campesinas, nativas o indígenas, áreas rurales o de preferente interés social. Su programación está destinada principalmente a fomentar la identidad y costumbres de la comunidad en la que se presta el servicio, fortaleciendo la integración nacional."

Hasta febrero de 2013, según datos del Ministerio de Transportes y Comunicaciones (MTC), sólo existe una radio con licencia de servicio de radiodifusión comunitaria. Sin embargo, para Carlos Rivadeneyra, Coordinador Regional de la Asociación Mundial de Radios Comunitarios (AMARC), hay muchas radios en todo el país que, a pesar de tener otra clasificación, realizan actividad comunitaria.

La radio comunitaria tiene una definición que se basa en tres cosas: representa las voces de la diversidad de la sociedad, es decir es una radio fruto de la necesidad social de expresarse, es un emprendimiento comunicacional sin fines de lucro, y al ser de emprendimiento social es participativa. Una radio comunitaria está constituida por una programación diversa que representa a la sociedad, que tiene noticias, música, hablan los niños, ancianos, discapacitados, etc. Ese concepto se va adaptando a cada uno de los sistemas de medios nacionales.

Interior CS6.indd 318 08/12/2013 18:40:13

En el Perú, la radio con objetivos sociales ha estado muy ligada a las iglesias y organismos no gubernamentales. La radio comunitaria no nace necesariamente de las organizaciones sociales, sino de ONGs, congregaciones, etc.

La definición de radio comunitaria en la Ley de Radio y Televisión, no es tan amplia como es la diversidad de las comunidades. La Ley dice que una radio comunitaria es una radio que representa las comunidades campesinas, nativas, de preferente interés social. La Ley ha limitado a lo rural a la radio comunitaria, cuando éstas pueden expandirse en áreas urbanas.

Por lo tanto, el principal desafío de la gestión de radiodifusión es la legalización. "Las comunidades para facilitar el trámite de legalización, no las hacen ellas mismas como personas jurídicas, sino que se lo encargan al presidente de la comunidad; como hay muchos requisitos, papeleos, documentación y difícil acceso de toda una comunidad hacia el MTC, esta persona tramita la licencia a su nombre, pues ello es más fácil, pero ya no como comunitaria, sino como educativa o comercial" (Carlos Rivadeneyra en entrevista para CONCORTV).

Legalizar significa que el que está difundiendo quiera legalizarse y por otro lado que el estado, MTC, muestre el espíritu de querer legalizar. Aquí debe haber un acercamiento entre ambos, un entendimiento de realidades. El Estado tiene que querer conocer y entender la realidad de los radiodifusores y acercarse a ellos.

d) Radios estatales: CPACC y el Programa Nacional de Cuencas Hidrográficas y Conservación de Suelos (Pronamachcs)

Para la Ley de Radio y Televisión, la radiodifusión educativa (o pública) es aquella cuya programación está destinada predominantemente al fomento de la educación, la cultura y el deporte, así como a la formación integral de personas. En sus códigos de ética incluyen los principios y fines de la educación peruana. Dentro de esta denominación se encuentran las radios municipales, rurales e indígenas.

Si bien las radios de los municipios y/o rurales podrían ser consideradas radios estatales, se deben en la mayoría de los casos a intereses particulares. De otro lado, en el Perú existen experiencias de radiodifusión que han sido promovidas desde el gobierno central.

Nos referimos, en primer lugar, al Conglomerado de Proyectos de Apoyo a la Comunicación Comunal, CPACC, que existió como PACC entre 1994 y el 2007. Este conglomerado ha instalado 1.580 sistemas de televisión de los cuales 350 incluyen también radio FM, según detalla la web del MTC.

La propuesta del CPACC define su apoyo a la comunicación comunal a partir de dotar de estaciones de repetición de la señal de la radio y televisión estatales en poblados rurales, con el fin de "lograr su integración al país", en palabras del ingeniero Carlos Schaeffer, coordinador técnico del CPACC. Los contenidos que reciben las poblaciones rurales –e indígenas en un alto porcentaje– mediante el sistema de repetidoras del CPACC, corresponden a la programación que elabora y emite desde Lima el Instituto de Radio y Televisión del Perú, IRTP, es decir que no se promueve la comunicación inter-comunal, provincial o regional, sino que más bien se recibe información desde la capital del país.

Lo insólito de las emisoras repetidoras del CPACC es su estado de ilegalidad, debido a que siendo el MTC la institución encargada de otorgar permisos, autorizaciones y licencias para el uso del espectro radioeléctrico, no puede tener autorización alguna, lo cual quiere decir que el ministerio instaló durante más de

Interior CS6.indd 319 08/12/2013 18:40:13

una década 1.580 emisoras re-transmisoras sin tener licencia. Felizmente este hecho se está subsanando desde el 2007, al haberse iniciado el proceso de entrega de dichas estaciones a los gobiernos regionales.

Otro caso es el del Ministerio de Agricultura, que desde 1993 a través del Proyecto de Fomento de la Transferencia de Tecnología a las Comunidades Campesinas de la Sierra (Proyecto FEAS), creó las radios campesinas como una respuesta a la necesidad de contar con un medio de comunicación masivo que contribuya con el desarrollo rural; de esta manera, dicho proyecto instaló ocho emisoras en seis regiones del país. Las radioemisoras fueron ubicadas inicialmente en las localidades de Ayabaca y Huancabamba, en el departamento de Piura; Cajamarca y Jaén en el departamento de Cajamarca; Omate en el departamento de Moquegua; Tarata en Tacna y Ayaviri y Julien Puno.

Lo curioso de este interesante proyecto es que, a la fecha, de las ocho emisoras o radios campesinas en funcionamiento solo una de ellas utiliza una frecuencia con autorización a nombre del Instituto de Radio y Televisión del Perú, a pesar de que su oferta programática es diferente de la del IRTP. Las siete restantes salen al aire hace más de quince años sin contar con la autorización respectiva, y en los últimos ocho años bajo la responsabilidad del Pronamachcs.

Respecto de estas dos iniciativas estatales para efectuar comunicación masiva mediante la radio, desde el 2006 existe presión periodística para que se legalicen, lo que sería un muy buen ejemplo ante la cantidad de emisoras de radio que funciona sin licencia. El trámite para la legalización de estas emisoras se ha iniciado, pero el problema de fondo radica en el Perú carece de un modelo de radiodifusión pública o estatal, resultando este un grave vacío legal

3.7.2.3 El espectro radioeléctrico como recurso público

La Ley de Radio y Televisión indica en su artículo 11 la naturaleza del espectro radioeléctrico:

> **Artículo 11:** El espectro radioeléctrico es un recurso natural de dimensiones limitadas que forma parte del patrimonio de la Nación. Su utilización y otorgamiento para la prestación del servicio de radiodifusión, se efectúa en las condiciones señaladas en la presente Ley y las normas internacionales de la Unión Internacional de Telecomunicaciones.

También se norma que “corresponde al Ministerio la administración, la atribución, la asignación, el control y en general cuanto concierne a la gestión del espectro atribuido a dicho servicio, así como la representación del Estado ante la Unión Internacional de Telecomunicaciones”.

3.7.2.4 Gestión del espectro radioeléctrico: Disposiciones contra monopolio

La ley no dispone una división equitativa del espectro radiofónico para todas las modalidades de radiodifusión, pero si sanciones para la concentración o monopolio de las frecuencias de radio y televisión.

a) Disposiciones anti-monopolio

La Ley de Radio y Televisión no permite monopolios:

> **El Artículo 22:** La radio y la televisión no pueden ser objeto de exclusividad, monopolio ni acaparamiento, directa ni indirectamente, por parte del Estado ni de particulares.

Interior CS6.indd 320 08/12/2013 18:40:14

La Ley define como acaparamiento "el que una persona natural o jurídica, sea titular de más del treinta por ciento (30%) de las frecuencias disponibles técnicamente, asignadas o no, en una misma banda de frecuencia dentro de una misma localidad, para la radiodifusión televisiva y veinte por ciento (20%) para la radiodifusión sonora".

Para efectos del cómputo del número de frecuencias, se considera como una sola persona jurídica, a dos o más personas jurídicas que tengan como accionista, asociado, director o gerente común a una misma persona natural o pariente de ésta dentro del segundo grado de consanguinidad.

Por otro lado, en el artículo 13, se dispone que el Estado deba reservar frecuencias para sí en cada una de las bandas de radiodifusión sonora y de televisión comprendidas en el Plan Nacional de Atribución de Frecuencias, debiendo contemplar las necesidades de los Sistemas de Defensa y Seguridad Nacional. Igualmente, puede reservar una de las frecuencias disponibles en cada una de las bandas antedichas para la prestación de servicios de radiodifusión educativa.

Igualmente, puede reservar no menos de un canal de televisión y una frecuencia de radio en cada banda, para su asignación a personas naturales o jurídicas constituidas en la región. En estos casos la propuesta de programación del titular debe estar orientada fundamentalmente a la difusión de las costumbres y valores propios del ámbito departamental o regional.

3.7.2.5 Políticas de promoción para los medios rurales: el CPACC

La comunicación comunitaria –forma de comunicación masiva caracterizada por ser gestionada por las organizaciones de base, no tener fines de lucro y ser eminentemente participativa, sobre todo en su expresión radial– se ha desarrollado en los últimos años por todas las zonas rurales del país, pero sin contar con apoyo estatal.

Más aún, la transferencia del CPACC abre también la posibilidad de expandir y fortalecer la comunicación comunitaria que, a pesar de haber sido reconocida hace tres años en la Ley de Radio y Televisión, aún está en pañales –hasta el punto de que aún no se ha entregado ni una sola licencia de televisión o radio comunitaria–.

El traspaso del CPACC a los gobiernos regionales constituye una oportunidad para la descentralización de la comunicación, pero también para entregar licencias de funcionamiento a los medios de comunicación comunitarios, que requieren facilidades para dicho trámite desde hace mucho tiempo.

Pensar en un modelo de comunicación descentralizada y comunitaria es, sin duda, una estrategia genuinamente democrática de comunicación para el desarrollo nacional.

La entrega de las retransmisoras de radio y TV del Conglomerado de Proyectos de Apoyo a la Comunicación Comunal (CPACC), del Ministerio de Transportes y Comunicaciones (MTC), a los gobiernos regionales, pone sobre la mesa una discusión con poca presencia en los últimos años: ¿qué tipo de comunicación pueden, quieren y deben tener las comunidades rurales de nuestro país?

Las siguientes líneas describen el proceso del Conglomerado de Proyectos de Apoyo a la Comunicación Comunal (CPACC), muy interesante iniciativa del MTC que, a pesar de su bajo perfil, viene trabajando hace más de diez años.

Interior CS6.indd 321 08/12/2013 18:40:14

Historia

Desde 1994, y debido a los pedidos de decenas de miles de pobladores rurales de contar con televisión en sus localidades, el MTC inició el diseño de un programa para la implementación tecnológica de un servicio de recepción satelital y transmisión de televisión en baja potencia.

La idea, desde un inicio, fue dotar de la señal de Televisión Nacional del Perú (hoy TV-Perú) a millones de pobladores rurales que no cuentan con ninguna señal de televisión. Como sabemos, a pesar de que en nuestro país existen 833 estaciones de televisión debidamente registradas en el MTC, las señales de dichas televisoras no llegan a cubrir todo el territorio nacional.

Hasta la fecha se han logrado instalar 1230 sistemas de televisión en centros poblados, comunidades nativas y comunidades campesinas, beneficiando a más de dos millones de pobladores rurales.

La tecnología

Este enorme número de sistemas de televisión es posible gracias a que los técnicos del MTC han diseñado dos modalidades de difusión y otras tantas de provisión de energía; es decir, en todos los casos, la señal de televisión llega desde Lima vía satélite al poblado rural, pero tiene dos maneras de ser difundida hasta los campesinos.

La primera, gracias a un transmisor de baja potencia: es decir, la señal es recibida en sus hogares; es la manera que podríamos llamar de consumo familiar.

Esta modalidad se utiliza en casos en los que existen varios centros poblados rurales cercanos y un transmisor de baja potencia (50 vatios) cubrirá con su señal a poco más de 500 habitantes. La segunda modalidad utiliza un local comunal para difundir la señal en un televisor de uso comunitario.

Cuando el centro poblado rural cuenta con energía eléctrica, es posible colocar un sistema de televisión con transmisor de baja potencia. Si no, la energía será conseguida a partir del uso de paneles solares.

Información para el campo

Según informó el ingeniero Carlos Schaeffer, coordinador técnico del CPACC, este conglomerado de proyectos «busca romper el aislamiento en los centros poblados o comunidades nativas y campesinas que, por su ubicación geográfica, no tienen acceso al servicio de televisión o radio, permitiéndoles integrarse con otras localidades a nivel nacional e internacional.

El CPACC atiende a zonas de frontera y de preferente interés social, ubicadas en localidades muy pobres». Con estos objetivos, los sistemas de televisión que se instalan en los poblados rurales difunden la señal de TV-Perú, la estación de televisión del Estado.

Para los próximos años –hasta 2010– se tiene proyectado instalar más sistemas de televisión y radio, hasta superar las tres mil estaciones repetidoras de TV-Perú y Radio

Nacional. Además, como lo hemos informado (*LRA* 84), el Sistema de Información Agraria (SINFA) –para transmitir sus contenidos– contará con los nuevos equipos instalados por el CPACC, logrando brindar información de utilidad para la población rural.

Esta interesante iniciativa del Ministerio de Transportes y Comunicaciones –que usando sus propios recursos impulsa el Programa de Apoyo a la Comunicación Comunal (hoy llamado CPACC) desde 1994– me-

Interior CS6.indd 322 08/12/2013 18:40:14

rece ser comentada y complementada con el apoyo descentralizado de diferentes instituciones que trabajan por el desarrollo rural de nuestro país.

Las licencias

En primer lugar, debemos mencionar que no está solucionado el tema de las licencias de las emisoras que el CPACC ha instalado desde 1994; es decir, éstas aún no tienen licencia porque el MTC no puede ser operador de una estación de televisión o radio, y estos sistemas aún no han sido entregados al Instituto Nacional de Radio y Televisión. Entendemos que existe un vacío legal en el tema, pero sabemos que debe ser cubierto a la brevedad, ya que el Estado debe dar el ejemplo en el cumplimiento de las normas legales vigentes. De más está decir que la licencia social, la necesidad y demanda de los pobladores rurales para contar con información por televisión y radio, explica de forma clara la instalación de los equipos. Sin embargo, esto nos hace pensar en la necesidad de mejorar nuestra legislación sobre medios de comunicación, para poder facilitar la absoluta legalidad de los sistemas instalados por el CPACC. De la misma manera, se debe facilitar el acceso a las licencias de los numerosos emprendimientos sociales en diversas zonas rurales del país que aún siguen a la espera de su formalización como emisoras comunitarias, modalidad definida en la Ley de Radio y Televisión, vigente desde 2004.

3.7.2.6 Participación de la sociedad civil: Audiencias públicas y concursos públicos

a) Audiencias públicas

Según el artículo 7 de la Ley, el Ministerio de Transportes y Comunicaciones convoca a Audiencias Públicas Descentralizadas cuando menos dos veces al año, para atender consultas y recibir propuestas que contribuyan al mejoramiento de las actividades de radiodifusión.

La norma legal destaca por incluir el desarrollo del derecho ciudadano a la comunicación, logrando que los servicios de radiodifusión regulen su actividad informativa y comunicativa, atendiendo las quejas y el derecho a rectificación, a través de códigos de ética.

b) Concurso público

Una de las novedades que ofrece la Ley de Radio y Televisión se expresa en su artículo16. Señala el carácter obligatorio del otorgamiento de las autorizaciones del servicio de radiodifusión por concurso público, siempre y cuando la cantidad de frecuencias o canales disponibles en las bandas sea menor al número de solicitudes presentadas en una determinada localidad.

Asimismo, el artículo 40 del Reglamento de la Ley indica que la Dirección de Gestión del Ministerio de Transportes y Comunicaciones (MTC) –luego reemplazada por la Dirección General de Autorizaciones en Telecomunicaciones- deberá realizar por lo menos dos concursos públicos al año, teniendo al Consejo Consultivo de Radio y Televisión (CONCORTV) como veedor.

Si bien el procedimiento técnico-administrativo de los concursos ha estado, hasta la fecha, bastante bien organizado y estos procesos se han llevado a cabo de forma transparente, existen dos grandes observaciones: Hasta 2008 sólo se han llevado a cabo concursos donde se han tomado en cuenta dos modalidades de radiodifusión: comercial y educativa, dejando de lado la comunitaria.

Interior CS6.indd 323 08/12/2013 18:40:15

Con esto no queremos decir que las autorizaciones, permisos y licencias para operar emisoras comunitarias deben ser otorgados a partir de concursos como los reseñados, pero no se explica porqué la exclusión de los medios comunitarios. La modalidad de evaluación de las propuestas postulantes a las autorizaciones de radiodifusión, convierte a estos concursos en licitaciones ya que es la propuesta económica la que decide al ganador, según lo muestra en detalle la modalidad de evaluación extraída de las Bases del Concurso.

Por más que la serie de requisitos tome en cuenta la antigüedad de la solicitud, la propuesta de comunicaciones y del proyecto técnico entre otros, finalmente será la oferta económica la que defina el ganador del concurso y quien logre el derecho de la autorización.

Este procedimiento es, por tanto, discriminatorio al dejar sin posibilidades a la población y sectores con menos recursos económicos.

3.7.2.7 Proceso de licitación y licencias de los medios comunitarios

El Reglamento de la Ley de Radio y Televisión señala en su Capítulo III los Requisitos de la solicitud de autorización. Presenta seis grandes ítems[366]: documentación legal, documentación técnica, documentación económica, proyecto de comunicación, pago por derecho del trámite, y pago por derecho de publicación de la resolución de autorización

En los requisitos se distinguen tres grandes grupos:

- Los requisitos considerados como importantes: los legales y los técnicos, que solicitan con mayor detalle.
- Los requisitos formales: documentación económica (proyección de la inversión durante el primer año para la instalación de la emisora) y el proyecto de comunicación (debe precisar el tipo y las características de la oferta de programación de la estación radiodifusora). En estos dos casos se solicita un documento expositivo, sin mayor sustentación, ni se detalla alguna manera para comprobar el cumplimento de estos requisitos.
- Los onerosos: pago por derecho al trámite y por la publicación de la resolución, una cuestión meramente administrativa.

Es decir, los requerimientos para obtener una autorización para operar un medio de radiodifusión se concentran en cuestiones legales y técnicas, consideramos no menos importantes que la razón comunicacional que lleva a los radiodifusores a establecer dicha actividad.

Según explica la Ley de Radio y Televisión en su artículo 15, el plazo de vigencia de las autorizaciones para operar un servicio de radiodifusión tendrá una duración máxima de 10 años, que se renueva automáticamente por períodos iguales si se cumplen los requisitos legales.

El artículo 19 de la Ley de Radio y Televisión define que el plazo máximo para resolver las solicitudes de autorización o renovación es de 120 días y señala que «el incumplimiento injustificado de esta disposición acarrea responsabilidad». Sin embargo, en la ley también se norma el «silencio administrativo negativo»,

366 Artículo 29 del DS 005-2005-MTC, Reglamento de la Ley de Radio y Televisión.

Interior CS6.indd 324 08/12/2013 18:40:15

es decir que si pasados 120 días de la presentación de una solicitud de autorización no se ha obtenido respuesta, el solicitante debe considerarla denegada.

Sin embargo, el artículo 21 señala que "La aplicación del silencio administrativo no libera de responsabilidad al funcionario correspondiente por no haber emitido oportunamente su pronunciamiento, en aplicación de lo que dispone el artículo 19". Es decir, que es necesario que haya pronunciamiento ante las peticiones de autorización, renovación y cambio accionario de radiodifusoras, temas sobre los cuales también normal el artículo 21.

Acotaciones al proceso

Sobre el acceso de los medios comunitarios a las autorizaciones, permisos y licencias para operar servicios de radiodifusión, podemos afirmar que si bien la legislación vigente los define como una modalidad de acuerdo a sus fines, ésta resulta excluyente.

Considerar a los medios de radiodifusión comunitaria sólo como rurales o de grupos indígenas resulta una terrible exclusión sobre cualquier comunidad de ámbito urbano y sobre la que no sea congregada por una cuestión étnica sino de otra naturaleza. Se puede argumentar que otros grupos sociales están inmersos en aquellos denominados "de preferente interés social". Sin embargo, desde el Estado no se ha trabajado una definición sobre quiénes son esos grupos. La falta de definición crea una terrible ambigüedad y la no puesta en práctica de dicha norma.

Las limitaciones no se resumen al texto de la Ley sino que también aparecen en el Reglamento de la Ley de Radio y Televisión, que establece:

> "**Artículo 47.** Asignación de Frecuencias. Las autorizaciones para prestar el servicio de radiodifusión comunitaria y en áreas rurales, lugares de preferente interés social y en localidades fronterizas, sólo podrán otorgarse para operar en la banda de frecuencia modulada (FM) en el caso del servicio de radiodifusión sonora y en las bandas de VHF y UHF, tratándose del servicio de radiodifusión por televisión".

También cabe señalar que existe una exclusión de las radios comunitarias de la banda de amplitud modulada u onda media, usualmente conocida como AM, la cual, no cuenta con ningún sustento ni explicación. Al respecto José Perla y Carlos Rivadeneyra (2009) opinan que, "resulta absolutamente arbitraria, especialmente si se toma en cuenta que la gran mayoría de comunidades campesinas en sierra y nativas en la Amazonía peruana se ubican de forma dispersa, limitarlas a utilizar la radio en FM significa no promover su conexión e integración"[367.]

"Se trata de una administración caracterizada por su poca transparencia debido a la falta de información y la opacidad de los procesos de renovación de licencias. Existen indicios de corrupción, discriminación y arbitrariedad por parte de ciertos funcionarios públicos encargados de dicha tarea", señalan Carlos Rivadeneyra y José Anaya (2009).

La renovación de las licencias

El Reglamento de la Ley de Radio y Televisión en su Título XI (artículos 67 al 72) explica que las autorizaciones se renuevan de forma automática siempre y cuando hubiese sido solicitada dicha renovación y se

367 RIVADENEYRA, Carlos (y) PERLA ANAYA, José (2009), op. cit., 205.

Interior CS6.indd 325 08/12/2013 18:40:15

cumplan algunos requisitos económicos, como haber pagado la tasa por la explotación de la señal y el canon por uso de espectro radioeléctrico, en forma oportuna, haber cumplido con las especificaciones técnicas aprobadas en la autorización en mención y haber cumplido con el proyecto de comunicación. Este último punto es novedoso y positivo. Sin embargo, no existen indicadores o mecanismos establecidos para valorar dicho cumplimento, lo cual implica que en la práctica que no sea tomado en cuenta.

Según el Dr. Samuel Abad[368], para que la administración de las licencias sea transparente y democrática "debería proponerse la creación de una administración independiente (podría denominarse Consejo Nacional de Televisión) ajena al gobierno y al poder económico, encargada de otorgar las autorizaciones, imponer las sanciones administrativas correspondientes y formular las políticas necesarias en materia de televisión, sin que ello implique algún tipo de censura a los medios de comunicación». Eso implica un profundo cambio en el mismo diseño legal e institucional del Ministerio de Transportes y Comunicaciones".

3.7.2.8 Sobre financiamiento de los medios comunitarios y de finalidad educativa

No existe una política o legislación que ampare el financiamiento de medios comunitarios, pero sí a los de finalidad educativa, principalmente de medios rurales.

Los proyectos a cargo del Ministerio de Transportes y Comunicaciones

Durante el proceso de debate de la Ley, los funcionarios del Ministerio lograron que se incorporara una referencia al proyecto público que venía ejecutando desde 1994, denominado *Conglomerado de Proyectos de Apoyo a la Comunicación Comunal* (CPACC).

En sus más de diez años de existencia, este proyecto -antes llamado PACC- ha logrado instalar, mediante la tecnología satelital y el uso de transmisores de baja potencia, más de un millar de sistemas de repetición de televisión y radio en centros poblados rurales, comunidades nativas y campesinas, logrando cubrir a más de dos millones de pobladores rurales.

Uno de los puntos a analizar es la concepción del Ministerio sobre la promoción del desarrollo de la radiodifusión en áreas rurales que se deduce de la actividad de este Conglomerado: se resume a dotar a las poblaciones rurales de receptores y re transmisores de radio y televisión que difunden contenidos elaborados básicamente en la capital y absolutamente en zonas urbanas. No aparece la posibilidad de promover la expresión, opinión ni difusión cultural de las y los pobladores rurales y sus comunidades, una limitación poco comprensible en vistas del carácter multicultural y plurilingüe de Perú.

Pero lo más notorio de los Proyectos a cargo del MTC es que han funcionado por más de una década en completa informalidad, sólo luego de una insistente presión periodística en enero de 2008. Mediante el D.S. 002/2008-MTC se modificó el artículo 51 del Reglamento de la Ley de Radio y Televisión, facilitando el procedimiento de autorización de la estaciones de radiodifusión para este tipo de proyectos.

368 El Dr. Samuel Abad es abogado. Desempeñó el cargo de Defensor Adjunto del Pueblo en Asuntos Constitucionales y es Profesor de Derecho Constitucional de la Pontificia Universidad Católica del Perú.

Interior CS6.indd 326 08/12/2013 18:40:15

El D.S. 002-2008-MTC, señala fundamentalmente que:

- La Dirección General de Autorizaciones en Telecomunicaciones otorga de oficio las autorizaciones.
- Se busca una persona jurídica que no sea el Ministerio o Proyecto en mención. En la práctica, se han entregado estas emisoras a los gobiernos regionales.
- Las autorizaciones serán de la modalidad educativa.
- No podrán cambiar de potencia ni de modalidad.
- La Dirección General de Autorizaciones en Telecomunicaciones modificará las características técnicas de las estaciones de los proyectos del MTC que causaran interferencia.
- Estas emisoras no estarán sujetas al pago de derechos, tasas ni canon por el uso del espectro radioeléctrico.
- Estas emisoras no están obligadas a cumplir el Plan Nacional de Asignación de Frecuencias.

3.7.3 Conclusiones

Es evidente que la vigente Ley de Radio y Televisión merece una profunda revisión, modificación en algunos aspectos y completarla en otros.

Para José Távara Martin “existe un margen de intervención discrecional en referencia a la puesta en vigor de la norma, y esto es poco transparente, depende más de una decisión política, o sea ¿quién decide las campañas para detectar la ubicación y cerrar radios informales?, o ¿quién decide flexibilizar el pago de las deudas de algunas radiodifusoras y no de otras? Esto depende del Ministerio y en general las administraciones en el Ministerio de Transportes y Comunicaciones han sido poco transparentes. Esta amplia *discrecionalidad* se presta para que el poder político pueda comprar voluntades de los medios de comunicación”.

Consideramos indispensable esta declaración del ex viceministro de Comunicación ya que vincula las principales características problemáticas de la aplicación de la normativa en radiodifusión en Perú, de un lado, y de manera inicial está la falta de puesta en vigor de la normatividad, es decir algunos artículos se cumplen, pero otros no. La normatividad presenta ciertos vacíos generando una aplicación discrecional, que depende del MTC, pero esta discrecionalidad puede resultar abusiva y discriminatoria, lo que representa una deformación de la misma. Por último la discrecionalidad crece en espacios de gestión pública muy poco transparentes y con normatividad aún menos conocida.

Otro aspecto negativo de la gestión peruana es que existe escasa decisión del gobierno para facilitar el cumplimiento de los “Principios para la prestación de los servicios de radiodifusión”. El Ministerio ha señalado que debe ser satisfactoria la presentación de los proyectos de comunicación y de los códigos de ética por los radiodifusores, pero no ha preparado documentos ni ha llevado a cabo acciones para explicar las características, importancia y resultados que se buscan con la exigencia de presentación de tales documentos, lo que además constituye una absoluta novedad legislativa en el país. Además el Ministerio no hace cumplir la legislación, pues a la fecha solo el 30% de los radiodifusores ha presentado su Código de Ética, lo cual según la Ley constituye falta leve (Art. 75, Inciso E).

Interior CS6.indd 327 08/12/2013 18:40:16

Las deficiencias en el desarrollo de las responsabilidades que competen al MTC es otro de los aspectos en que se debe mejorar. Por ejemplo en relación a los procedimientos y normas de publicidad que tienen que ver con la vigencia real del principio de transparencia. En concreto, sobre el punto relativo a las audiencias públicas descentralizadas, recién en marzo de 2008 se llevó a cabo la primera, en la ciudad de Iquitos, capital del departamento de Loreto, en la selva peruana. Pero, la Ley ordena que se convoque dos audiencias públicas descentralizadas cada año y ninguna se realizó durante los años 2005, 2006 y 2007, cuando ya estaba plenamente vigente y reglamentada la Ley.

La forma de modificar la actual Ley de radio y televisión deberá ser a partir de un gran debate nacional, descentralizado y amplio, es decir con la participación multi actoral para democratizar la normatividad y hacer eficiente su puesta en práctica. Sólo una ley que haya sido informada a carta cabal a lo largo, ancho y diverso de nuestro país funcionará para todos los ciudadanos.

Reflexionar sobre la normatividad, las tecnologías y el acceso a ellas en momentos que se habla de migración digital, para hacer del escenario digital una posibilidad de democracia y convivencia armónica. Es decir que antes de pensar en la implementación tecnológica será necesario reflexionar sobre el modelo de sistema de medios que tenemos en el país, la propuesta será que éste sea más plural, abierto y libre. En ese sentido tendrá que elaborarse políticas y marcos normativos que guíen a la tecnología a lograr esos fines.

Interior CS6.indd 328 08/12/2013 18:40:16

3.8 URUGUAY

El sistema de medios de comunicación de Uruguay ha estado tradicionalmente dominado por el sector privado comercial. Los medios públicos tuvieron un muy débil desarrollo y los medios comunitarios estaban reducidos principalmente a la prensa escrita, sin presencia en el espectro de radio y televisión.

A comienzos de los 90 empiezan a surgir pequeñas radios comunitarias o "alternativas", que se instalan generalmente sin permiso oficial, con equipos de fabricación artesanal. La iniciativa partía principalmente de grupos vecinales y juveniles. Más tarde aparecen también iniciativas de organizaciones estudiantiles y sindicales. En algunos casos piden permiso a las autoridades para funcionar, que lo niegan o no responden al pedido. Otras entienden que no deben pedir permiso, apelando a su derecho a expresarse sin necesidad de controles gubernamentales, como sucede para le prensa escrita, por ejemplo.

Los gobiernos de esa época las persiguen, confiscando los equipos, comunicando la prohibición de transmitir y a veces deteniendo a los responsables. Algunas ya no vuelven a transmitir, pero muchas vuelven a hacerlo, con nuevos equipos artesanales, en lugares poco visibles, pero conocidos por los vecinos que las protegen.

Las radios comienzan a agruparse en una organización común, que reivindica su derecho a existir, apelando a las convenciones internacionales sobre derechos humanos y libertad de expresión. También buscan apoyarse mutuamente para la mejora de su equipamiento y su producción, para compartir experiencias sobre las formas de gestión y la relación con las comunidades.

Algunos plantean que hay que buscar caminos para legalizar las radios, dentro del marco legal vigente o, eventualmente, con un nuevo marco legal. Admiten, además, que una cierta regulación es necesario, por ejemplo para evitar interferencias con frecuencias comerciales ya existentes o entre las propias radios comunitarias Otras entienden que la regulación estatal es innecesaria y perjudicial. Este y otros temas dividen a la organización en dos grupos principales (Ecos y AMARC-Uruguay), aunque algunas radios participan en ambos y otras en ninguno de los dos.

A esa altura quedaba claro que el marco legal vigente y el papel regulador del Estado en este terreno tenía diversos problemas. Se contaba con una legislación escasa, que permanecía desde la época de la dictadura militar, así como el organismo de aplicación, que era el Ministerio de Defensa y la Presidencia de la República. Este marco legal no preveía la existencia de estas radios, aunque tampoco las prohibía explícitamente. La ley 14670, de 1977, sólo mencionaba a "entidades públicas o privadas" y establecía la prohibición de transmitir sin autorización previa o licencia. Pero dejaba en manos del gobierno todo el poder para adjudicar y quitar frecuencias por su sola voluntad, sin criterios explícitos, lo que permitió que se adjudicaran muchas veces como favor político o por presiones económicas. Su aplicación facilitó que, fuera del marco legal y contra sus disposiciones explícitas, se crearan grupos oligopólicos de medios y se produjeran compras y ventas de frecuencias.

En algunas zonas clave del país, como la capital y sus alrededores, el espectro se encontraba ya casi completamente ocupado en todas las bandas de radio y televisión, aparentemente sin lugar para nuevas emisoras.

A partir del año 2000 la situación empieza a cambiar. El gobierno de la época comienza a modernizar el marco normativo e institucional, creando un ente regulador de las comunicaciones y nuevas regulaciones. Para el tema de las radios comunitarias que ya transmitían sin autorización se establece un ámbito de

diálogo, con presencia del estado, operadores privados y las propias radios comunitarias. No se llega a un acuerdo, pero durante el período disminuyen las persecuciones a las radios, aunque no completamente. La situación permanece entonces en un marco de ambigüedad. Algunas radios se muestran abiertamente a la luz del día, otras siguen temiendo las persecuciones.

En 2005 asume un gobierno de izquierda por primera vez en la historia del país. En su programa de gobierno había propuestas para la democratización de las comunicaciones, con un impulso al sector público, la regularización de los medios comunitarios, nuevas reglas de juego para el sector privado y la participación de la sociedad en la aplicación de las normas.

Pero las propuestas para la democratización de las comunicaciones no estuvieron entre las prioridades del nuevo gobierno al comienzo de su gestión y las radios comunitarias no fueron regularizadas de inmediato como algunos esperaban. A fines de 2005, entonces, un conjunto de personas y organizaciones de la sociedad civil y la academia elaboraron un proyecto de ley sobre radiodifusión comunitaria y lograron que los diputados del gobierno la presentaran en el parlamento. El trámite parlamentario fue largo. La Ley 18232, que reglamenta el "Servicio de Radiodifusión Comunitaria", se aprobó a fines de 2007 y comenzó a ponerse en práctica a comienzos de 2008.

LEYES RADIODIFUSION COMUNITARIA

Ley de Radiodifusión 14.670 del 23 de junio de 1977, sancionada durante la dictadura cívico-militar. Establece un amplio margen de discrecionalidad al Poder Ejecutivo para la asignación de frecuencias.

Decreto 734/78, reglamenta la ley de radiodifusión. Se trata de una norma administrativa pero es el soporte regulatorio de asignaciones, tenencia y revocación de frecuencias.

Ley de Servicio de Radiodifusión Comunitaria 18.232 del 11 de diciembre de 2006, aprobada a partir de un proyecto presentado por la sociedad civil. Establece principios generales aplicables a toda la radiodifusión y un sistema transparente y participativo en la asignación y contralor del espectro que importa un salto cualitativo con vocación para extenderse a toda la materia de telecomunicaciones y comenzar a superar el discrecional y arbitrario marco regulador que se arrastraba desde la dictadura cívico-militar.

Decreto 374/08 del 4 de agosto de 2008. Incluyó nuevos estándares para la asignación de frecuencias en la radiodifusión comercial. Referido a la administración del espectro en materia de radiodifusión y televisión analógica abierta, establece criterios de transparencia, igualdad de oportunidades, competencia y la apertura de espacios institucionales para la participación ciudadana.

Ley de Prensa 16.099 del 3 de noviembre de 1989. Modificó parcialmente una regulación con similar estructura sancionada durante la dictadura militar, ratificando la libertad de comunicación del pensamiento, de información y de fundar medios de comunicación, pero también tipificando como delitos de comunicación determinadas conductas delictivas que se realicen a través "de los medios de comunicación» en «emisiones, impresos o grabaciones divulgados públicamente".

3.8.1 MODELO DE GESTIÓN

3.8.1.1 Modelo de gestión: Ley Servicio de Radiodifusión Comunitaria

Esta Ley es reconocida como una de las más avanzadas sobre radiodifusión comunitaria. Cito aquí las palabras de la Relatora Especial para la Libertad de Expresión de la Comisión Interamericana de Derechos

Interior CS6.indd 330 08/12/2013 18:40:16

Humanos (CIDH), Dra. Catalina Botero: "El estado debe garantizar que todos los sectores puedan acceder a los medios, que no haya monopolios en la propiedad, en el dominio de la audiencia y en el discurso. Eso se garantiza a través de leyes que premien a sectores no tradicionales, a minorías culturales o raciales, que establezcan franjas especiales para quienes no pueden entrar en el mercado comercial, que promuevan medios con información pública que los particulares en general no producen porque no es rentable (...) En esta

Ley se define con claridad la radiodifusión comunitaria, se establece que la asignación de frecuencias es por concurso abierto y público, en el que tiene un rol importante la opinión del Consejo Honorario Asesor de Radiodifusión Comunitaria".

> **Artículo 4º. (Servicio de radiodifusión comunitaria).-** El Estado tiene la obligación de garantizar y promover el servicio de radiodifusión comunitaria en base a los derechos y principios consagrados en el Capítulo I.

Dispone la Ley que se entenderá por servicio de radiodifusión comunitaria el servicio de radiodifusión no estatal de interés público, prestado por asociaciones civiles sin fines de lucro con personería jurídica o por aquellos grupos de personas organizadas que no persigan fines de lucro (artículos 6º y 13 de la presente ley) y orientado a satisfacer las necesidades de comunicación social y a habilitar el ejercicio del derecho a la información y a la libertad de expresión de los habitantes de la República.

Su finalidad será la promoción del desarrollo social, los derechos humanos, la diversidad cultural, la pluralidad de informaciones y opiniones, los valores democráticos, la satisfacción de las necesidades de comunicación social, la convivencia pacífica y el fortalecimiento de los vínculos que hacen a la esencia de la identidad cultural y social del Uruguay.

Otro avance de la Ley, es que prohíbe el "proselitismo político partidario o religioso, y la promoción de la discriminación de raza, etnia, género, orientación sexual, religión, edad o de cualquier otro tipo", sancionándolo con la suspensión o revocación del permiso. También el referido a la naturaleza del bien público del espectro radioeléctrico: "se entenderá que el servicio de entidad interesada y existiendo disponibilidad del espectro radioeléctrico en la localidad, el Poder Ejecutivo no podrá negar la apertura de un llamado a concurso público ampliamente publicitado, en un plazo no mayor de ciento ochenta días desde que fuera substanciada la solicitud".

En ese camino, se estipula como una obligación del Poder Ejecutivo, el "conceder la asignación de frecuencia de servicio de radiodifusión comunitaria, cuando substanciado el concurso público y abierto, especialmente convocado al efecto, o efectuada una solicitud de interesado en ausencia de concurso, se cuente con opinión favorable del Consejo Honorario Asesor de Radiodifusión Comunitaria y se cumpla con los requisitos y procedimientos exigidos en esta ley y su reglamentación".

En cada caso y según la modalidad de asignación, los requisitos administrativos y económicos y las características técnicas exigidas serán únicamente las estrictamente necesarias para garantizar su funcionamiento y el más pleno ejercicio de derechos al conjunto de los habitantes de la República.

Interior CS6.indd 331 08/12/2013 18:40:17

3.8.1.2 Autoridades competentes: CHARC y URSE

La competencia general en materia de administración del espectro corresponde al Poder Ejecutivo, en la órbita del Ministerio de Industria y Energía, en régimen de Acuerdo (Presidente de la República y Ministro de Industria de Energía)[369].

Asimismo, en el ámbito del Poder Ejecutivo y como órgano desconcentrado del mismo, se creó la Unidad Reguladora de Servicios de Comunicaciones (URSEC) con competencia en la regulación y el control de las actividades referidas a las telecomunicaciones, incluso de aplicar determinado tipo de sanciones. Por otra parte, el Consejo Honorario Asesor de Radiodifusión Comunitaria (CHARC) es el órgano de gestión de las políticas sobre radiodifusión comunitaria.

> **Artículo 15. (Creación del Consejo Honorario Asesor de Radiodifusión Comunitaria).-** Créase un Consejo Honorario Asesor de Radiodifusión Comunitaria que actuará en forma independiente y en la órbita administrativa de la Unidad Reguladora de Servicios de Comunicaciones (URSEC), el cual será consultado preceptivamente para la elaboración del reglamento de esta ley, los pliegos y mecanismos de asignación de frecuencias y la consideración de las solicitudes presentadas, entre otras.

a) Consejo Honorario Asesor de Radiodifusión Comunitario (CHARC)

El Consejo se crea a partir del principio rector de participación ciudadana: “El Poder Ejecutivo deberá establecer mecanismos que garanticen la participación ciudadana en la aplicación de la normativa sobre radiodifusión comunitaria y en la elaboración, decisión, implementación y seguimiento de las políticas hacia el sector”.

El Consejo Honorario Asesor de Radiodifusión Comunitaria está integrado por nueve miembros honorarios: un representante del Ministerio de Industria, Energía y Minería que lo presidirá, un representante del Ministerio de Educación y Cultura, un miembro no Legislador designado por la Asamblea General, dos representantes de los medios de radiodifusión comunitarios, un representante de la Universidad de la República, un representante rotativo de las Universidades privadas reconocidas por el Ministerio de Educación y Cultura que posean las carreras de Comunicación y dos representantes de las organizaciones no gubernamentales que tengan como finalidad el estudio, promoción y defensa de la libertad de expresión.

Se dispone por Ley como atribuciones del CHARC:

a. Participar en la elaboración de la reglamentación de la presente ley y de los pliegos y procedimientos para la asignación de frecuencias del servicio de radiodifusión comunitaria.
b. Determinar las pautas para la evaluación de los criterios de selección, en consideración a los requisitos previstos en el artículo 8º de la presente ley.
c. Emitir opinión en todos los trámites de asignación de frecuencias del servicio de radiodifusión comunitaria, en relación con todos los aspectos de la solicitud de que trate y su conformidad o no con las finalidades del servicio de radiodifusión comunitaria (inciso primero del artículo 4º de la presente ley).

---

369 Decreto 155/005, artículo 3, sustitutivo del artículo 15 del Decreto 212/01. No queda excluido, al respecto, la competencia concurrente del Consejo de Ministros. El Poder Ejecutivo ejerce toda su competencia en materia de telecomunicaciones a través del Ministerio de Industria y Energía, según la redistribución de competencias ministeriales adoptada por el actual gobierno, por Decreto 155/005 del 9 de mayo de 2005. Se tendrá presente que previo al año 2005, el Poder Ejecutivo ejercía dicha competencia por intermedio del Ministerio de Defensa Nacional y de la Dirección Nacional de Comunicaciones, unidad ejecutora de dicho ministerio, en virtud de disposiciones que se habían adoptado durante la dictadura cívico militar.

Interior CS6.indd 332 08/12/2013 18:40:17

d. Convocar, junto a la Unidad Reguladora de Servicios de Comunicaciones (URSEC), las audiencias públicas previstas en la presente ley y presidirlas.
e. Garantizar la publicidad y el acceso de cualquier persona a conocer las actuaciones que se sustancien en los procedimientos de asignación de frecuencias de servicio de radiodifusión comunitaria.
f. Determinar los medios idóneos para la difusión y publicidad de la solicitud de asignación.
g. Emitir opinión en todos los procedimientos de contralor realizados por la Unidad Reguladora de Servicios de Comunicaciones (URSEC) que tengan por objeto determinar si el servicio brindado cumple o ha cumplido con sus compromisos y la finalidad del servicio de radiodifusión comunitaria (artículos 7º, 8º, 10, 12, 13 y 20 de la presente ley).

b) Unidad Reguladora de los Servicios de Comunicaciones (URSEC)

La URSEC, en cuanto ente regulador, es un órgano desconcentrado, lo que no le otorga independencia jurídica del Poder Ejecutivo. Por el contrario, es un órgano con una mínima descentralización pero bajo contralor y jerarquía del órgano superior. En el caso se vincula administrativamente con el Poder Ejecutivo a través del Ministerio de Industria, Energía y Minería. La desconcentración es, en realidad, una modalidad de centralización por la cual se traspasan determinadas funciones y poderes al órgano subordinado, generalmente por tratarse de actuaciones técnicas y de servicio de complejidad, que tornarían dificultoso que el Poder Ejecutivo los pudiere conocer y resolver por sí, sin el concurso de la entidad reguladora.

Si bien la URSEC cuenta con "autonomía técnica", se encuentra sujeta a jerarquía y facultades que no son privativas. En efecto:

a. Se establece expresamente la facultad de avocación. Esto es, el órgano superior (Poder Ejecutivo a través del Ministerio de Industria y Energía) puede asumir el ejercicio de competencias que son propias del órgano inferior jerárquico (URSEC), avocándose al conocimiento y decisión de cualquier gestión concreta;
b. Por la tutela jerárquica a la que está sometida la URSEC, es el Poder Ejecutivo quien tiene la potestad de resolver el recurso jerárquico que se interponga contra sus resoluciones.

Corresponde al Poder Ejecutivo la designación y remoción de los directores de URSEC[370]. Para este caso, el Poder Ejecutivo debe actuar preceptivamente en régimen de Consejo de Ministros, quien tiene competencia privativa en la materia.

Si bien se establecen requisitos e incompatibilidades con la finalidad de dotar al organismo de una dirección que procure autonomía de la actividad política-partidaria e independencia frente a quienes debe controlar, la ubicación institucional de URSEC con escasa descentralización y sujeta a jerarquía de la administración no asegura una real autonomía de la línea política del Poder Ejecutivo ni de los vaivenes de la política partidaria en general.

El diseño institucional de la administración del espectro radioeléctrico no contemplaba la participación de los empresarios de radiodifusión o de sus gremiales, ni de otras organizaciones de la sociedad civil, hasta la

370 La URSEC está dirigida por una Comisión de tres miembros. Para su remoción la resolución del Poder Ejecutivo debe ser fundada (Ley 17.296, artículos 75 y 76, en su redacción dada por el artículo 23 de la Ley 17.598).

Interior CS6.indd 333 08/12/2013 18:40:17

aprobación del Decreto 374/08. El decreto previó en su artículo 18 la conformación de una Comisión Honoraria Asesora Independiente, con participación de las gremiales empresariales, los sindicatos de trabajadores de los medios y organizaciones de la sociedad civil. Cabe precisar que esta comisión ya fue designada y, de hecho, actuó en las primeras asignaciones de frecuencias bajo este nuevo régimen.

Por su parte, la participación de la sociedad civil, de manera institucionalizada, se prevé también en relación con el servicio de radiodifusión comunitaria a través del Consejo Honorario Asesor de Radiodifusión Comunitaria que, actuando en la órbita administrativa de la URSEC, tiene intervención preceptiva en el proceso de asignación de frecuencias, elaboración de la reglamentación, determinación de pautas de evaluación, procedimientos de contralor, etc.[371]

Además de esta institucionalidad, tanto el Reglamento de administración del espectro como la Ley de Radiodifusión Comunitaria y el citado decreto para regular la asignación de frecuencias en la radiodifusión analógica, prevén la realización de audiencias públicas en las localidades involucradas en la asignación de frecuencias.

3.8.1.3 Principios rectores: Pluralismo, no discriminación y transparencia

a) Derecho a la libertad de expresión, comunicación e información y a fundar un medio de comunicación por radiodifusión:

La radiodifusión es un soporte técnico para el ejercicio, preexistente a cualquier intervención estatal, del derecho humano a la libertad de expresión y a la libertad de información. Por ello no existirá otra limitación a la utilización del espectro radioeléctrico que la resultante de establecer las garantías para el ejercicio de los derechos de todos los habitantes de la República, lo que define los límites y el carácter de la intervención estatal en su potestad de administrar la asignación de frecuencias.

b) Derecho al uso equitativo de frecuencias radioeléctricas:

El espectro radioeléctrico es un patrimonio común de la humanidad sujeto a administración de los Estados y, por tanto, el acceso equitativo a las frecuencias de toda la sociedad uruguaya constituye un principio general de su administración.

c) Principios para la administración del espectro radioeléctrico:

El Estado administrará las frecuencias radioeléctricas garantizando los derechos establecidos en los artículos 1º y 2º de la presente ley, en base a los siguientes principios:

- Promoción de la pluralidad y diversidad; la promoción de la diversidad debe ser un objetivo primordial de la legislación de radiodifusión, de esta ley en particular y de las políticas públicas que desarrolle el Estado.
- No discriminación; se deberá garantizar igualdad de oportunidades para el acceso de los habitantes de la República a los medios de comunicación electrónicos, para que puedan ejercer su

371 Ley 18232, 11 de diciembre de 2007, capítulo III, artículos 15 y concordantes

Interior CS6.indd 334 08/12/2013 18:40:18

derecho a la información y a la libertad de expresión con las solas exclusiones que esta ley determinará con el objeto de sostener el mencionado principio y prevenir prácticas de favorecimiento.

- Transparencia y publicidad en los procedimientos y condiciones de otorgamiento de las asignaciones de frecuencias, que permitan el efectivo contralor por parte de los ciudadanos.

3.8.2 LEGISLACIÓN Y POLÍTICAS DE RADIODIFUSIÓN

3.8.2.1 Modalidades de servicios de radiodifusión: comercial, pública y comunitaria

Los servicios de radiodifusión son definidos de interés público. Entiende por radiodifusión las señales sonoras, televisivas o similares que se emiten por el espectro radioeléctrico para ser recibidas por el público. La ley sobre el servicio de radiodifusión comunitaria contiene una definición más amplia y moderna. Según esta norma "El espectro radioeléctrico es un patrimonio común de la humanidad sujeto a administración de los Estados y, por tanto, el acceso equitativo a las frecuencias de toda la sociedad uruguaya constituye un principio general de su administración".[372]

Por su parte, el servicio de radiodifusión comunitaria es definido específicamente como el servicio de radiodifusión no estatal de interés público, prestado por asociaciones civiles sin fines de lucro con personería jurídica o por aquellos grupos de personas organizadas que no persigan fines de lucro y orientado a satisfacer las necesidades de comunicación social y a habilitar el ejercicio del derecho a la información y a la libertad de expresión de los habitantes de la República. La finalidad del servicio de radiodifusión comunitaria será la promoción del desarrollo social, los Derechos Humanos, la diversidad cultural, la pluralidad de informaciones y opiniones, los valores democráticos, la satisfacción de las necesidades de comunicación social, la convivencia pacífica y el fortalecimiento de los vínculos que hacen a la esencia de la identidad cultural y social del Uruguay.

Los servicios de radiodifusión pueden ser explotados tanto por privados (personas físicas o jurídicas) como por el Estado "en régimen de autorización o licencia". Cuando se trate de personas físicas, deben ser ciudadanos naturales o legales de Uruguay. En el caso de las personas jurídicas, los accionistas de las sociedades comerciales que soliciten la frecuencia también deben ser ciudadanos naturales o legales y las acciones de la sociedad serán nominativas. El servicio de radiodifusión comunitaria puede ser prestado por asociaciones civiles sin fines de lucro con personería jurídica o por aquellos grupos de personas organizadas que no persigan fines de lucro.

Para la radiodifusión comercial o estatal, el procedimiento comienza exclusivamente por iniciativa gubernamental, a través de "llamados públicos" para el caso de que existan frecuencias disponibles para asignar el servicio de radiodifusión: "la Administración realizará un llamado a interesados" por medio de avisos en dos periódicos de alcance nacional y otro local, otorgándose "un plazo de 60 días hábiles para la presentación de solicitudes"[373]. El llamado público lo realiza la Unidad Reguladora de Servicios de Comunicaciones (URSEC), ente regulador que recibe las solicitudes de autorización de emisión, pero la frecuencia la asigna el Poder Ejecutivo.

372 Decreto 734/78, artículos 7 a 12

373 Decreto 734/78, artículo 7 y Decreto 374/2008, artículo 1 y 2

Interior CS6.indd 335 08/12/2013 18:40:18

Para la radiodifusión comunitaria se establecen procedimientos específicos y diferenciados para la asignación de frecuencias, el cual aplica tanto para las que llamaremos frecuencias regulares (de 10 años) o para las de régimen de uso compartido (plazo máximo de 1 año). La asignación para la instalación y operación de estaciones de radiodifusión comunitaria requiere de resolución del Poder Ejecutivo, previo informe técnico de la URSEC y opinión preceptiva del Consejo Honorario Asesor de Radiodifusión Comunitaria.

3.8.2.2 Políticas de promoción de la radiodifusión comunitaria

La ley establece que debe reservarse para emisoras comunitarias al menos un tercio de las frecuencias disponibles en cada zona geográfica en todas las bandas de radio y televisión, analógicas o digitales. Estas emisoras pueden ser gestionadas por asociaciones civiles o grupos de personas sin fines de lucro, orientadas a "la promoción del desarrollo social, los derechos humanos, la diversidad cultural, la pluralidad de informaciones y opiniones, los valores democráticos, la satisfacción de las necesidades de comunicación social, la convivencia pacífica y el fortalecimiento de los vínculos que hacen a la esencia de la identidad cultural y social del Uruguay. No podrán realizar proselitismo político- partidario o religioso, ni promover la discriminación de raza, etnia, género, orientación sexual, religión, edad o de cualquier otro tipo". Se establecen criterios para decidir sobre las iniciativas presentadas basados en la propuesta comunicacional, la participación de la comunidad y el respaldo de organizaciones representativas de la misma.

La Ley no establece límites de potencia y cobertura geográfica para las emisoras comunitarias. Su alcance depende de su finalidad pública y social, de su propuesta comunicacional y de la disponibilidad de frecuencias. Tampoco se establecen restricciones para el financiamiento, incluyendo la publicidad. Estos dos aspectos diferencian a esta ley de otras similares en América Latina, que limitan la potencia y cobertura y les prohíbe financiarse con publicidad, en un contexto en que ésta ha sido la principal fuente de financiamiento de los medios de comunicación.

Para la aplicación de la Ley se crea un Consejo Honorario Asesor de Radiodifusión Comunitaria (CHARC), con representantes de las propias radios, de la sociedad civil, el parlamento, el gobierno y las universidades. Este Consejo debe opinar previamente a cada adjudicación de frecuencias que realice el gobierno. Para la adjudicación de frecuencias se prevén llamados y audiencias públicas, pero también se estableció una primera etapa de regularización de las emisoras ya existentes, convocándolas a presentarse a un registro.

A este llamado, realizado a comienzos de 2008, se presentaron 412 emisoras. El CHARC analizó todas las propuestas y descartó muchas de ellas por ser de carácter religioso o comercial, por no contar con un real respaldo de sus comunidades o no estar emitiendo. Se realizó una primera adjudicación de 38 frecuencias y se espera adjudicar próximamente otras 46, totalizando entonces 84 emisoras comunitarias autorizadas.

El proceso de aplicación de la ley, en esta primera etapa, ha tenido fortalezas y debilidades. Entre las primeras cabe mencionar la capacidad del CHARC para analizar la gran cantidad de casos presentados y resolverlos en forma consensuada. También las soluciones técnicas encontradas para adjudicar frecuencias en zonas con espectro radioeléctrico saturado.

Esto último, sin embargo, es también un problema latente. Hasta ahora las adjudicaciones han sido para emisoras de hasta 30 vatios y 30 metros de antena, lo que posibilita un balance de ente 10 y 15 kilómetros.

Esto es suficiente para las emisoras autorizadas, basadas en comunidades locales geográficas limitadas y permite resolver los problemas de saturación de espectro, con la distribución geográfica o con frecuencias compartidas.

Pero puede no serlo para nuevos proyectos, como los de organizaciones estudiantiles, universitarias y sindicales que requieren coberturas mayores. En la zona metropolitana esto parece difícil de atender sin reubicar o reasignar frecuencias, algo muy resistido por las emisoras comerciales ya instaladas.

Por otra parte el CHARC ha desarrollado su tarea con recursos de las propias organizaciones, con muy pocos apoyos técnicos, materiales o administrativos del gobierno. Está pendiente además la reglamentación de la ley, que se espera ayude a determinar con mayor claridad el carácter comunitario de las emisoras, un aspecto siempre discutido y discutible. Tampoco se han adjudicado frecuencias de televisión, aunque hay un proyecto de la central de trabajadores y otras organizaciones sociales, con apoyo de la Universidad de la República, para instalar un canal comunitario de cobertura metropolitana. El gobierno se ha comprometido a atenderlo, pero no está claro cómo se resolverá el problema de las frecuencias disponibles en este caso.

En los hechos se está muy lejos de la reserva de un tercio de frecuencias para el sector comunitario que establecer la ley. Al mismo tiempo sigue habiendo una gran cantidad de emisoras no autorizadas emitiendo, con interferencias difíciles de controlar.

3.8.2.3 El espectro radioeléctrico como recurso natural y de dominio público

Definición: "El espectro radioeléctrico es patrimonio común de la humanidad sujeto a administración de los Estados y, por tanto, el acceso equitativo a las frecuencias de toda la sociedad uruguaya constituye un principio general de su administración".

A efectos del Reglamento se considera espectro radioeléctrico al conjunto de ondas radioeléctricas u ondas hertzianas, sin solución de continuidad, entendiéndose por tales a las ondas electromagnéticas, cuya frecuencia se fija convencionalmente por debajo de 3.000 Giga Hertz que se propagan por el espacio sin guía artificial.

El espectro radioeléctrico constituye **un recurso natural** y limitado del **dominio público** del Estado. La utilización de ondas electromagnéticas de frecuencias superiores a 3.000 Giga Hertz y propagadas por el espacio sin guía artificial, tendrá el mismo régimen que el de la utilización de las ondas radioeléctricas, siéndole de aplicación lo dispuesto en la Ley 17296 de 21 de febrero de 2001 y en el presente Reglamento

3.8.2.4 Gestión equitativa del espectro radioeléctrico

El principio general para la asignación de frecuencias será el concurso abierto y público, con la realización de audiencia pública preceptiva. Asimismo, el procedimiento de asignación de frecuencias, en relación específica con radiodifusión comunitaria, admite la iniciativa del interesado además de la del Poder Ejecutivo.

Interior CS6.indd 337 08/12/2013 18:40:18

Los objetivos del Reglamento[374] sobre el espectro radioeléctrico son los siguientes:

a. Propiciar el uso eficiente del espectro radioeléctrico, procurando limitar el número de frecuencias y la extensión del espectro utilizado al indispensable para asegurar el funcionamiento satisfactorio de los servicios y sistemas.
b. Promover el uso del espectro radioeléctrico como factor de desarrollo económico y social.
c. Propiciar el acceso equitativo a los recursos radioeléctricos, mediante procedimientos abiertos, transparentes y no discriminatorios.
d. Promover el desarrollo y la utilización de nuevos servicios radioeléctricos, redes y tecnologías y el acceso general a ellos, impulsando la aplicación a la mayor brevedad posible de los últimos adelantos de la técnica.
e. Contribuir a la planificación estratégica del sector de las telecomunicaciones.

a) Planes de utilización del espectro radioeléctrico

La administración y el control del espectro radioeléctrico incluyen, entre otras funciones, la elaboración y aprobación de los planes generales de utilización, el establecimiento de las condiciones para el otorgamiento del derecho a su uso y la comprobación técnica de emisiones radioeléctricas. Asimismo incluyen, la inspección de estaciones y sistemas, la detección, localización, identificación y eliminación de irregularidades e interferencias perjudiciales para el correcto funcionamiento de los sistemas de telecomunicaciones. La utilización del espectro radioeléctrico se efectuará de acuerdo con la planificación que delimite las bandas y canales atribuidos a cada uno de los servicios y sistemas.

Corresponde a la Unidad Reguladora de Servicios de Comunicaciones, la elaboración y aprobación de los planes de utilización del espectro radioeléctrico, salvo los de radiodifusión los que serán elevados al Poder Ejecutivo para su aprobación.

b) Cuadro Nacional de Atribución de Frecuencias

A fin de lograr la utilización coordinada y eficaz del espectro radioeléctrico la Unidad Reguladora de Servicios de Comunicaciones aprobará el Cuadro Nacional de Atribución de Frecuencias, el cual establecerá las atribuciones de bandas, sub-bandas y canales radioeléctricos aplicables a las clases y categorías de servicios de radio-comunicaciones involucrados, donde corresponda, así como las demás condiciones técnicas generales que pudieran ser necesarias.

Para la elaboración del Cuadro Nacional de Atribución de Frecuencias se tendrán en cuenta, entre otras, las siguientes previsiones:

- El Reglamento de Radiocomunicaciones de la UIT.
- Los Convenios Internacionales.
- Las disponibilidades nacionales e internacionales de canales radioeléctricos.
- Las prioridades nacionales.

374 Decreto 114/003. Reglamento sobre el espectro radioeléctrico. Aprobado el 25/03/03

Interior CS6.indd 338 08/12/2013 18:40:19

- El privilegio en los usos del espectro que sean de utilidad para el público o que sirvan a sectores importantes para el desarrollo nacional.
- La utilización futura de las distintas bandas de frecuencias.

c) Registro Nacional de Frecuencias.

La Unidad Reguladora de Servicios de Comunicaciones mantendrá actualizado el Registro Nacional de Frecuencias el cual contiene información sobre las asignaciones vigentes de frecuencias radioeléctricas y la conformación general de los sistemas que operan en ellas. La información contenida en este Registro será de acceso público, excepto aquella que por su naturaleza deba tenerse por reservada.

A tal efecto la Unidad Reguladora de Servicios de Comunicaciones dictará las disposiciones complementarias que garanticen los intereses de la defensa nacional y la protección de los datos personales, estableciendo los términos en los que podrá hacerse efectivo el acceso al Registro.

d) Clasificación de uso del espectro radioeléctrico.

El Cuadro Nacional de Frecuencias distinguirá las siguientes modalidades de uso del espectro radioeléctrico:

- **Uso libre:** se considerará de tal manera la utilización de bandas, sub-bandas, canales y frecuencias sin requerimiento de autorización.
- **Uso común:** se considerará de tal manera la utilización de bandas, sub-bandas, canales y frecuencias para las cuales se requiere autorización y sin asignación de frecuencia alguna.
- **Uso específico:** se considerará de tal manera la utilización de las bandas, sub-bandas, canales y frecuencias asociadas a priori a determinados servicios o sistemas de radiocomunicaciones, para las cuales se requiere autorización con asignación de determinadas frecuencias, sea con carácter compartido o exclusivo.
- **Uso general:** se considerará de tal manera la utilización de las bandas, sub-bandas, canales y frecuencias no asociadas a priori a determinados servicios o sistemas de radiocomunicaciones, para las cuales se requiere autorización con asignación de frecuencias con carácter exclusivo o compartido.

3.8.2.5 Políticas de promoción para la democratización de la comunicación

a) Proyecto de Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual

El Proyecto de Ley (PL) de Servicios de Comunicación Audiovisuales es una iniciativa que viene siendo trabajada desde hace tres años por el gobierno, actores de la sociedad civil, organismos defensores de libertad de expresión, empresarios, universidades, entre otros. El objetivo es regular los servicios de radio, televisión y otros medios de comunicación audiovisual y así garantizar el ejercicio de la libertad de expresión en el país. Entidades de derechos humanos y por la libertad de expresión creen que si es aprobada [conforme al proyecto] la nueva ley será un modelo para América Latina.

La intención es que este proyecto de ley, una vez aprobado, pueda convertirse en un nuevo marco normativo que asuma la rápida y constante transformación tecnológica del sector.

Interior CS6.indd 339 08/12/2013 18:40:19

Entre las principales disposiciones de la Ley de Medios, se destaca los artículos 44 y 45, que buscan evitar el desarrollo de oligopolios audiovisuales. El primero se aplica a los medios de comunicación hertzianos, y establece que una persona (física o jurídica) no puede poseer, de forma parcial o total, más de tres autorizaciones para prestar servicios de radiodifusión abierta de radio o televisión, ni más de dos en la misma banda de frecuencias (AM, FM y televisión), en todo el territorio nacional. El segundo artículo concierne a los servicios de televisión para abonados, y contempla la imposibilidad de que una persona posea más de seis licencias en el territorio nacional y más de una en el mismo ámbito de cobertura local (tres en el caso del departamento de Montevideo).

El plazo de concesión que establece la ley es de diez años para servicios de radio y quince para los de televisión. En ambos casos las renovaciones se efectuarán por períodos de diez años (art. 117). A estos plazos se suman criterios de transparencia para su concesión –licitaciones, concursos, consultas públicas– que ya se contemplaban, en parte, en la ley de medios comunitarios de 2007. La futura Ley de SCA integra, sobre todo, una garantía capital (art. 106) contra la censura indirecta: "Queda prohibido el uso discriminatorio del mecanismo de otorgamiento o renovación de autorizaciones y licencias con el objetivo de presionar y castigar o premiar y privilegiar a los comunicadores y a los medios de comunicación en función de sus líneas informativas o editoriales".

Si bien la Ley de SCA impone a los medios de comunicación cuotas mínimas de producción nacional, y establece restricciones respecto a la programación en ciertos horarios en nombre de la protección a menores de edad, la legislación evita al mismo tiempo todo intento de control de los medios de comunicación o de sus contenidos. En ese aspecto es comparable con la Ley de SCA de Argentina y, por el contrario, se diferencia de la reciente Ley Orgánica de Comunicación de Ecuador.

3.8.2.6 Participación de la sociedad civil: Consulta pública

La asignación del canal respectivo del espectro radioeléctrico para la instalación y operación de estaciones de radiodifusión comunitaria requerirá de resolución del Poder Ejecutivo de conformidad con la reglamentación correspondiente, previo informe técnico de la Unidad Reguladora de Servicios de Comunicaciones (URSEC) y opinión preceptiva del Consejo Honorario Asesor de Radiodifusión Comunitaria. Este último contará con un plazo de sesenta días para pronunciarse. De no hacerlo en el plazo referido se interpretará en términos favorables la solicitud.

El principio general para la asignación de frecuencias para servicios de radiodifusión comunitaria será el concurso abierto y público, previa realización de audiencia pública.

El proceso de asignación de frecuencia se hará:

a) A través de llamados públicos que serán realizados con amplia publicidad y en principio al menos dos veces al año, atendiendo a planes y políticas nacionales de gestión del espectro. Sin perjuicio de lo anterior, ante una solicitud de una entidad interesada y existiendo disponibilidad del espectro radioeléctrico en la localidad, el Poder Ejecutivo no podrá negar la apertura de un llamado a concurso público ampliamente publicitado, en un plazo no mayor de ciento ochenta días desde que fuera substanciada la solicitud.

Interior CS6.indd 340 08/12/2013 18:40:19

b) Si no hubiera otros interesados, previa audiencia pública y pleno cumplimiento de los requisitos previstos, se asignará a la asociación interesada una frecuencia en las condiciones establecidas en el llamado.

El Poder Ejecutivo estará obligado a conceder la asignación de frecuencia de servicio de radiodifusión comunitaria, cuando substanciado el concurso público y abierto, especialmente convocado al efecto, o efectuada una solicitud de interesado en ausencia de concurso, se cuente con opinión favorable del Consejo Honorario Asesor de Radiodifusión Comunitaria y se cumpla con los requisitos y procedimientos exigidos en esta ley y su reglamentación.

En cada caso y según la modalidad de asignación, los requisitos administrativos y económicos y las características técnicas exigidas serán únicamente las estrictamente necesarias para garantizar su funcionamiento y el más pleno ejercicio de derechos al conjunto de los habitantes de la República.

3.8.2.7 Proceso de licitación de los medios comunitarios

a) Sobre asignación de frecuencias

Las asignaciones de frecuencias para el servicio de radiodifusión comunitaria serán otorgadas por un plazo de diez años.

Podrán prorrogarse por períodos de cinco años condicionado al cumplimiento de las condiciones de asignación y la celebración de una audiencia pública previa y siempre que no existan limitaciones de espectro confirmado por informes técnicos. En caso contrario, y si hubiere otros interesados, será posible la renovación por cinco años previo concurso en las condiciones fijadas por esta ley y el reglamento respectivo.

El Poder Ejecutivo, dentro de la reserva de espectro prevista en el artículo 5º de la presente ley, con asesoramiento de la Unidad Reguladora de Servicios de Comunicaciones (URSEC), asignará una o más frecuencias por departamento para ser utilizadas exclusivamente y de manera compartida por iniciativas con carácter comunitario.

Podrán utilizar parcialmente estas frecuencias compartidas para uso de carácter comunitario (algunas horas o días a la semana):

Las asociaciones civiles sin fines de lucro con personería jurídica: Aquellos grupos de personas organizadas que no persigan fines de lucro y cuyas propuestas de comunicación, en opinión del Consejo Honorario Asesor de Radiodifusión Comunitaria, tengan carácter local y resulten compatibles con la finalidad del servicio de radiodifusión comunitaria.

El uso de estos espacios compartidos se extenderá por un plazo igual o menor a un año. En el caso de las propuestas provenientes de instituciones educativas de carácter universitario o iniciativas sociales que no pudieran hacer uso completo de una frecuencia pero acrediten y justifiquen sostener la iniciativa por más tiempo, podrán renovar o prorrogar su uso por plazos iguales, previa evaluación de los compromisos asumidos, opinión favorable del Consejo Honorario Asesor de Radiodifusión Comunitaria y aprobación de la Dirección de Cultura del Ministerio de Educación y Cultura.

Interior CS6.indd 341 08/12/2013 18:40:20

Las frecuencias para uso de carácter comunitario se compartirán entre los solicitantes que tuvieran interés, de acuerdo a los procedimientos y criterios de selección previstos en la presente ley y en la reglamentación respectiva.

Compete a la Dirección de Cultura del Ministerio de Educación y Cultura promover y difundir la libertad de expresión y el derecho a la información, en especial a través de las frecuencias que previamente le serán asignadas, identificando y asignando el uso compartido de las mismas a iniciativa de carácter comunitario sin fines de lucro.

Todos y cada uno de los espacios de carácter comunitario deberán ser asignados por concurso abierto u otro mecanismo competitivo. Los requisitos exigidos serán compatibles con lo establecido en el inciso cuarto del artículo 7º de la presente ley

b) Criterios de evaluación:

La ley de Servicios Comunitarios: Ley Nº 18.232 establece en su artículo octavo criterios para la asignación de frecuencias.

Las asignaciones de frecuencias para servicios de radiodifusión comunitaria tendrán opinión preceptiva por parte del Consejo Honorario Asesor de Radiodifusión Comunitaria y se otorgarán en consideración a los siguientes criterios:

a) El plan de servicios a la comunidad que pretende brindar el solicitante, en consonancia con los principios que definen al servicio de radiodifusión comunitaria (artículo 4º de la presente ley).
b) Los mecanismos previstos para asegurar la participación ciudadana en la gestión y programación de la emisora.
c) Los antecedentes de trabajo social y comunitario en la zona de cobertura solicitada.
d) Las referencias de personas, organizaciones o instituciones sociales representativas del plan de servicios a la comunidad y de la propuesta de comunicación que se pretende brindar así como la formación en el área de la comunicación.

3.8.2.8 Financiamiento de medios sin fines de lucro y pueblos originarios

La Ley Nº 18.232 establece que las entidades sin fines de lucro que brinden servicio de radiodifusión comunitaria tendrán derecho a asegurar su sustentabilidad económica, independencia y desarrollo, a cuyos efectos podrán obtener recursos, entre otras fuentes, de donaciones, aportes solidarios, auspicios, patrocinios y publicidad, de acuerdo a las normas vigentes.

La totalidad de los recursos que obtengan las entidades que brinden el servicio de radiodifusión comunitaria, por y para este servicio, deberán ser invertidos en el funcionamiento y en mejoras en la prestación del mismo y en el desarrollo de los objetivos del servicio de radiodifusión comunitaria.

La ausencia de finalidad de lucro debe ser entendida como la actividad que no persigue la obtención de ganancias para su acumulación o su distribución o su inversión en objetivos diferentes de los que corresponden al servicio de radiodifusión comunitaria (artículo 4º de la presente ley).

Será considerada distribución de ganancia la fijación de salarios para los titulares de la concesión, cuando los mismos superen el mínimo establecido para el sector y categoría de acuerdo a las disposiciones legales vigentes.

Interior CS6.indd 342 08/12/2013 18:40:20

Se realizará una auditoría anual en las emisoras comunitarias a los efectos de demostrar la correcta aplicación del inciso primero del presente artículo y su coherencia con los principios del servicio.

3.8.2.9 Proceso de digitalización: "Decreto de Televisión Digital"

Dentro de las líneas programáticas del segundo gobierno del Frente Amplio se propuso establecer reglamentaciones en materia de medios de comunicación.

Previamente, en el año 2008 fue aprobada la Ley de Radiodifusión Comunitaria. Entre estos nuevos objetivos se destacan dos que nombran e implican al sector comunitario de comunicación.

> "Continuar en la construcción de un marco regulatorio adecuado en materia de adjudicación de frecuencias de radio y TV y en la asignación de publicidad oficial, impulsando una mayor participación de la sociedad civil en la definición de las políticas públicas de comunicación."
>
> Consolidar el reconocimiento de los medios comunitarios y su rol en la sociedad, implementar políticas activas para su desarrollo."

En este marco, en el año 2010 la DINATEL propuso la discusión sobre la creación de una Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual, a través de un Comité Técnico Consultivo (CTC) que incluyó a varios actores sociales y se comenzó a trabajar en una ley que regulara las comunicaciones audiovisuales.

Este proceso culminó con la elaboración de unas recomendaciones para la redacción de la Ley que incluyeron el aporte de organizaciones sociales, redes como AMARC, los representantes de los medios privados y algunos organismos del estado como la Universidad. Este proyecto fue archivado y solo se volvió a hablar de la LSCA en 2013 con su anuncio, que no menciona integrar las recomendaciones surgidas de este proceso.

Sin acompañar el proceso impulsado por el MIEM respecto a la LSCA (Mujica incluso dijo que cualquier ley de medios que le enviaran la tiraba a la basura) y dada la necesidad de regular el paso del modo analógico de Televisión al digital, el gobierno comenzó a gestar el Decreto de Televisión Digital.

Decreto de Televisión Digital

El 11 de Mayo de 2012 el Poder Ejecutivo emitió el Decreto de Televisión Digital a través del cual estableció el marco regulatorio para que se desarrolle la televisión digital en Uruguay, creando procedimientos para la gestión de frecuencias a través de llamados y audiencias públicas, y previendo el apagón analógico para el 2015.

En este decreto se reconoció el sector de televisión comunitaria, y se le reservó, al igual que a los sectores comerciales y públicos, un tercio del espectro televisivo, conforme a lo establecido en la Ley de Radiodifusión Comunitaria respecto a que "al menos un tercio del espectro radioeléctrico por cada localidad en todas las bandas de frecuencia de uso analógico y digital y para todas las modalidades de emisión, debe usarse para la prestación del servicio de radiodifusión comunitaria y otros sin fines de lucro" (texto decreto TV Digital).Esto se tradujo en la reserva de 7 canales para los sectores comercial y comunitario, y 6 para el público.

Dado que el decreto establece que "se entiende conveniente propiciar la continuidad de los actuales servicios de Radiodifusión de Televisión comercial en el nuevo entorno digital, en atención al cumplimiento

Interior CS6.indd 343 08/12/2013 18:40:20

de objetivos de interés general y cultural que han brindado hasta el momento, para lo cual se tomará en consideración los antecedentes de los mismos en los procedimientos que establezcan", se reserva 1 de los canales comerciales para usarse como señal espejo de los actuales operadores, asegurando la permanencia de esas empresas en el proceso que se inicia.

Por otro lado, se reservan 2 de los canales del sector público: 1 para Televisión Nacional del Uruguay (TNU) y 1 para la Intendencia de Montevideo (IM). Todos estos canales según el decreto son "de 6 MHz cada uno, en la banda de UHF exclusivamente para la prestación del servicio de radiodifusión de televisión digital abierta, gratuita y accesible en todo el país".

A través de este decreto[375] se crea también la "Comisión Honoraria Asesora Independiente (CHAI), que está integrada por representantes de las gremiales de radiodifusión comercial, la universidad pública, las universidades privadas, la asociación de trabajadores de la prensa y otros actores" como organismo asesor para el estudio de los planes comunicacionales de los operadores y para la evaluación de los mismos.

En el mes de Julio de 2012, a partir de este decreto, la Unidad Reguladora de los Servicios en Comunicaciones (URSEC) hizo un llamado a expresiones de interés para futuros operadores de Televisión Comunitaria al cual se presentaron: el PIT CNT, la Cámara Uruguaya de Televisión para Abonados (CUTA) -la cual luego expresó que se presentó por error- y las organizaciones integrantes de la Coalición por una Comunicación Democrática Ovejas Negras, Cotidiano Mujer, la Agencia Voz y Vos, Árbol Televisión Participativa, la Asociación de la Prensa Uruguaya, Cainfo, y el Grupo Medios y Sociedad.

Este llamado se realizó de una forma muy desprolija, sin informar ni consultar al Comité Honorario Asesor de Radiodifusión Comunitaria (CHARC) -encargado de supervisar los procedimientos de asignación de frecuencias del sector-, estableciendo un plazo de 10 días y exigiendo definir la infraestructrura de transmisión y el proveedor de la misma. Luego de un pedido de la Coalición (CCD) se reformuló este llamado: se amplió el plazo de presentación y se anularon las exigencias respecto a la forma de transmisión.

Durante el año 2012 algunas organizaciones de la CCD comenzaron a reunirse para pensar un proyecto conjunto de canal comunitario. Este grupo es el único que mantiene reuniones con el objetivo de generar un canal comunitario. Sin embargo, el 31 de diciembre de 2012 se modificaron algunos artículos del Decreto de Televisión Digital exonerando de forma expresa a las 3 actuales empresas operadoras de televisión comercial de presentar documentación que acredite "capacidad económica" y "solvencia moral", y del pago de la garantía por el mantenimiento de interés al momento de la presentación. También se "establece explícitamente que la Comisión Honoraria Asesora Independiente (CHAI) no evaluará los proyectos comunicacionales que presenten al momento del llamado, que tampoco deberán ser presentados públicamente."

A su vez, el Poder Ejecutivo aprobó el llamado para nuevos operadores comerciales de Televisión Digital Terrestre para el departamento de Montevideo.

Por su parte, la red AMARC comunicó su disconformidad con estos hechos: "Estas modificaciones alteran profundamente el espíritu del decreto inicial, manteniendo privilegios a los históricos dueños de los medios

375 Es importante destacar que en este decreto incluye privilegios a los actuales dueños de los medios de comunicación, como es el hecho de otorgarle una señal espejo y reservarles un canal completo a cada uno, lo que implica ampliar los servicios que tienen actualmente y así su forma de lucro, sin concurso público ni presentación de plan de comunicación, como sí lo deben hacer los posibles nuevos operadores.

Interior CS6.indd 344 08/12/2013 18:40:20

de comunicación en Uruguay. La concentración mediática sigue siendo un problema en Uruguay y nos preocupa que no haya una definición política clara en terminar con esto. Como sabemos la concentración mediática es una violación expresa a la libertad de expresión."

Más adelante, el 23 de enero de 2013 el gobierno suspende directamente el llamado a operadores de televisión comercial bajo la justificación de que:

> "I) que eventuales oferentes han manifestado su preocupación acerca del plazo para la apertura de las ofertas otorgado en el Pliego de Bases y Condiciones;
>
> II) que dicha circunstancia podría comprometer 1a participación de postulantes interesados en presentarse al llamado;
>
> III) que es de interés del Estado así como un principio general de actuación administrativa en los procedimientos competitivos, lograr la más amplia concurrencia (literal B) del artículo 149 del TOCAF);
>
> IV) que asimismo, razones de oportunidad y conveniencia aconsejan disponer la suspensión transitoria del referido llamado."

Ante este hecho la Coalición por una Comunicación Democrática decidió realizar una campaña a través de las redes sociales llamada "Cambiá la Televisión" que busca informar y dar a conocer la actuación de gobierno en la en el llamado a operadores de televisión digital, de paso resaltar la demora en el envío al Parlamento de la Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual. El enfoque de la campaña está centrado en los canales como oligopolios y los privilegios que se les otorgó: "¿Vamos a dejar que tres empresas logren frenar este proceso histórico? ¿Vamos a dejar que los medios de comunicación sigan en las mismas manos de siempre?, es parte del discurso de la campaña, no se hace tanto hincapié en informar o dar a conocer la nueva situación que se plantea para el sector comunitario.

Además la Coalición emitió un comunicado de prensa en el que insta al gobierno a reabrir los llamados a nuevos operadores de televisión digital, al mismo tiempo, realiza una denuncia ante el Instituto Nacional de Derechos Humanos (INDDHH), este es un organismo que recibe y canaliza denuncias hacia el estado en temas que tienen que ver con Derechos Humanos.

La denuncia se enmarcó en básicamente tres aspectos: algunas decisiones y formas de actuar del estado en este tema perjudican el derecho a la libertad de expresión, el pluralismo (parámetros de derecho internacional a los que estamos adscriptos); también en que los cambios realizados en los dos últimos decretos perjudican los objetivos del decreto, y además se contrapone al proceso público y transparente que se había propuesto.

En respuesta a la denuncia el 19 de febrero el INDDHH solicitó a Presidencia y el MIEM: "(Informes) sobre las medidas que tiene previsto adoptar el Estado uruguayo a los efectos de cumplir estrictamente las obligaciones originadas en las normas del Derecho Internacional de los Derechos Humanos ratificadas por la República, sus estándares y principios generales, al momento de regular el tema objeto de esta denuncia". La Presidencia de la República y el MIEM tenían 10 días corridos para contestar el pedido de informes y la denuncia remitidos por la INDDHH. Hubo dos pedidos de prórroga de los plazos de la presentación, y luego de vencidos, ya en Abril, el MIEM el ministro Kreimerman envió una respuesta en la que dijo que:

Interior CS6.indd 345 08/12/2013 18:40:21

> "(...) se reabrirá el llamado a operadores de televisión digital comercial, suspendido hasta ahora por un decreto del 23 de enero
>
> (...) y, recordó que la suspensión del llamado se hizo con el objetivo de "propender la más amplia concurrencia, garantizando la amplia participación de los postulantes interesados en presentarse al llamado", y agrega que "está previsto reanudar el proceso en el mes en curso". (Cultura Activa - Abril/2013).

El 2 de mayo, según varios medios, como *La Diaria* y *El Observador*, informaron que el gobierno abriría el llamado a operadores de canales comunitarios y reabriría el llamado a canales comerciales para Montevideo y la zona Metropolitana.

El viernes 3 de mayo, en el marco del día mundial de la libertad de expresión la CCD organizó un acto público en cuya proclama afirmaba que "derogar la legislación de medios aprobada en la dictadura militar y aprobar una Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual, son tareas impostergables" e insistía "en la necesidad de la reapertura de los llamados para emitir en TV digital para todos los sectores: comunitario, privado y estatal y exigimos que los procesos se den en forma transparente y en igualdad de condiciones para todos los interesados."

Finalmente, el 9 de mayo fue aprobado por el Poder Ejecutivo, el pliego para televisión digital comunitaria junto con el del sector privado, a través de un decreto presidencial. El proyecto ya ha suscitado reacciones por su carácter similar al "pliego del sector comercial, no contemplando las características del sector definidas en la Ley de Radiodifusión Comunitaria ni en su definición ni al exigirle un desarrollo desmedido al momento de la presentación teniendo en cuenta lo incipiente del sector audiovisual comunitario en este momento" (Declaración AMARC -18/05/13).

3.8.3 Conclusiones

El debate sobre las políticas de comunicación ha sido escaso en Uruguay. Con contadas excepciones el tema no mereció una atención importante desde ámbitos académicos, políticos o sociales. Ni las propuestas de un Nuevo Orden de la Información y la Comunicación (Mc Bride 1980) ni los intentos de reforma del sistema de medios de comunicación que vivieron varios países latinoamericanos en los 70 y 80 (Fox 1988) tuvieron repercusión ni equivalente en el nuestro. La dictadura militar (19731984) ubicó este tema en el marco de la doctrina de la "seguridad nacional", practicando una censura informativa férrea pero sin tocar la estructura básica del sistema de medios. Los gobiernos democráticos posteriores, salvo algún tímido intento, tampoco impulsaron cambios de fondo.

Recién el 2005 se produce un cambio político muy importante con la llegada al gobierno de la izquierda, tras un proceso de acumulación histórica de más de tres décadas. El nuevo gobierno asume en un marco de restricciones fuertes, especialmente por la severa crisis económica y social que tuvo su cúspide en 2002.

Pero llega también con un apoyo electoral como no había tenido otro gobierno en el último medio siglo, incluyendo mayoría parlamentaria propia. Autodenominándose "gobierno del cambio", este gobierno logró la aprobación de importantes normativas para la democratización de la comunicación en el país.

Interior CS6.indd 346 08/12/2013 18:40:21

A poco más de tres años de asumido el nuevo gobierno se puede hacer un primer balance. Entre lo hecho hasta el momento cabe mencionar:

- Mejora de la cobertura y reestructura del sistema estatal de radio y televisión, con una programación renovada de fuerte énfasis informativo. No se incorporaron en cambio mecanismos de participación social.
- Algunas acciones que apuntan a transparentar la gestión gubernamental y a poner en contacto directo al gobierno con la ciudadanía, como los Consejos de Ministros abiertos.
- Una reducción fuerte de los gastos en publicidad estatal, acabando con los manejos poco transparentes tradicionales, aunque sin establecer aún con claridad los nuevos criterios que se utilizarán.
- Una baja en las tarifas de banda ancha y algunas consultas a la sociedad civil en torno a la "sociedad de la información". Las políticas para el sector educativo siguieron ligadas a las multinacionales del sector y el software libre aparece bloqueado más bien por los empresarios locales.
- La supresión de la Dirección de Comunicaciones del ministerio de Defensa, pasando algunas de sus competencias clave –como la adjudicación de frecuencias al Ministerio de Industria, Energía y Minería (no al de Educación y Cultura como se esperaba). Allí se crearía también una Dirección de Comunicaciones, aparentemente sólo para abordar los aspectos "técnicos" de las políticas, sin entrar en la cuestión de "contenidos".
- La presentación y aprobación en el parlamento de dos proyectos de ley claves, elaborados por instituciones académicas y de la sociedad civil: el de radiodifusión comunitaria y el de acceso a la información pública.

Entre los aspectos por mejorar están:

- La inexistencia previa de ámbitos institucionales claros para el diseño de políticas de comunicación y la inercia de los existentes, dispersos en distintos ministerios y reparticiones. Podría decirse que no había ningún ministerio de comunicación y a la vez, había varios, con superposiciones y vacíos en áreas clave.
- La inexistencia o debilidad de actores sociales con claridad programática y presencia pública importante en el tema. Por ejemplo: La constitución del Foro de Participación y Comunicación Ciudadana, que reúne a un conjunto de actores sociales y académicos y que, aún antes que asumiera el nuevo gobierno, empezó a pronunciarse en torno a estos temas y más tarde a dialogar sobre ellos con las nuevas autoridades. Su visibilidad pública es, sin embargo, todavía escasa y no siempre encuentra interlocutores oficiales claros.

Consideraciones finales

Sobre la situación de la legislación y políticas públicas en Uruguay, parece claro que ha permitido avanzar en la legitimación social de los medios comunitarios, la ampliación de la libertad de expresión y la promoción de la pluralidad y diversidad comunicacional.

También que su aplicación plena requiere cambios más amplios en el sistema de comunicación y que por sí sola no garantiza un desarrollo fuerte de los medios comunitarios. La Ley de Servicios de Radiodifusión

Interior CS6.indd 347 08/12/2013 18:40:21

Comunitaria representa, entonces, un paso en el largo camino de la democratización de las comunicaciones en este país y en el resto de América Latina.

De otro lado, las recientes noticias sobre cierre de emisoras comunitarias (por proselitismo religioso) o del cese de otras (por falta de recursos), señala que el proceso de promoción del sector comunitario y la gestión de las políticas públicas de comunicación, aún no ha avanzado tanto como se podría esperar.

Interior CS6.indd 348 08/12/2013 18:40:21

MARCO REGULATORIO DE RADIO Y TELEVISIÓN EN AMÉRICA LATINA

INDICADOR	ARGENTINA	BOLIVIA	COLOMBIA	ECUADOR	MÉXICO	PERÚ	URUGUAY
	-Ley de Nacional de Telecomunicaciones. -Constitución Política de la Nación de Argentina de 1994. -Ley 26.522: Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual (LSCA): Se toma el criterio de servicio audiovisual y no de radiodifusión porque se incorpora dentro del objeto de la previsión legal, no solo a los medios que funcionan por aire (los medios históricos de la radiodifusión), sino que se contemplan otros servicios que no son abiertos en tanto constituyen lo que se llaman servicios de comunicación audiovisual con un soporte distinto que el de la radiodifusión aérea (cable o Internet).	-Constitución Política de Bolivia de 2008. -Ley de Telecomunicaciones, Tecnologías de Información y Comunicación (LTTIC): La Ley 164, reúne en un solo cuerpo legal la regulación de las telecomunicaciones, las tecnologías de la información y el servicio postal. Se le cuestiona la falta de lineamientos que contemplen el próximo y complejo escenario de la radiodifusión digital. La radiofusión es considerada servicio público”. -Decreto Supremo 29174: Decreto que incentiva la provisión de servicios de telecomunicaciones en el área rural.	-Constitución Política de la República de Colombia de 1991 -Ley 1341.- Ley de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (TIC): La concesión del servicio de radiodifusión sonora se dará en gestión directa e indirecta, se define en el Plan General de Radiodifusión Sonora. La radiodifusión es definida como servicio público. Se rige por el principio de auto-regulación. -Resolución Nº00415, se expide el “Reglamento del Servicio de Radiodifusión Sonora y se dictan otras disposiciones”. -Plan de Radiodifusión Sonora Comunitaria.	-Constitución Política del Ecuador. -Ley Orgánica de Comunicación (recientemente aprobada): La LOC considera a los medios de comunicación de carácter nacional. -Ley de Telecomunicaciones.	-Ley Federal de Radio y Televisión (LFRT) de 1960. -Ley Federal de Telecomunicaciones (LFT). Reformada en 2013. Regulada por el principio de auto-regulación.	-Ley de Radio y Televisión (LRT), Ley Nº 28278. Se rige por el principio de auto-regulación.	-Constitución Política de Uruguay de 1967. -Ley Nº 18.515: Ley de Prensa (2009). -Ley Nº 18.381: Ley de Derecho al acceso a la información pública (2008) -Ley de Televisión Digital. -Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual (LSCA). Se entiende el Servicio de Comunicación Audiovisual a un servicio cultural y económico que proporciona, una oferta estable y permanente de señales de radio y televisión. -Ley Nº 18.232: Ley de Servicio Radiodifusión Comunitaria (LSRC) Esta Ley es reconocida como una de las más avanzadas sobre radiodifusión comunitaria

Interior CS6.indd 349 08/12/2013 18:40:22

INDICADOR	ARGENTINA	BOLIVIA	COLOMBIA	ECUADOR	MÉXICO	PERÚ	URUGUAY
Principios rectores	La LSCA establece que el rol del Estado es el de "salvaguardar el derecho a la información, a la participación, preservación y desarrollo del Estado de Derecho, así como los valores de la libertad de expresión".	Acceso universal, asequibilidad, calidad, continuidad, inviolabilidad, neutralidad tecnológica, pluralidad, solidaridad, Vivir Bien.	-Derecho a la libre expresión, a la información y al acceso universal a las telecomunicaciones. -Estímulo a la participación. -Reconocimiento de la diversidad y pluralidad. -Responsabilidad Social y ambiental.	-Prohibición censura previa. -Derechos del periodista y cláusula de conciencia. -Principio de equidad.	-Extender los beneficios de una economía formada por mercados competidos. -Garantizar acceso equitativo a telecomunicaciones de clase mundial	-Libre competencia. -Libertad de acceso. -Transparencia. -Uso eficiente del espectro. -Neutralidad tecnológica.	-Promoción de la pluralidad y diversidad. -No discriminación: Garantiza igualdad de oportunidades. -Transparencia y publicidad en los procedimientos y condiciones.
Limitaciones a la libertad de expresión	LSCA: artículos 65 y 161. El artículo 65 trata el tema de los "cupos de contenido" para los distintos licenciatarios, según el tipo de licencia que explotan y el tipo de persona de existencia ideal que está explotando la licencia. El artículo 161de adecuación voluntaria, obliga a los grupos de medios que excedan la cantidad de licencias permitidas a la desinversión.	Las limitaciones a la libertad de expresión están dispuestas en los artículos 16 y 23 de la "Ley contra el racismo y toda forma de discriminación", y en el artículo 82 de la "Ley de Régimen Electoral". Además de lo que establece en el Decreto Supremo 1486: Contra Trata y Tráfico de Personas en sus artículos 9, 11 y 14, donde además de obligar a los medios de emitir publicidad, en caso de incumplimiento hay sanciones económicas.	Los límites se justifican en la preservación de la estabilidad política o la paz social.	De la LOC: artículos 20, 26, 106 y 42. Art.20: De responsabilidad ulterior de los medios de comunicación. Art.26: Sobre el "linchamiento mediático", Art.106: Distribución equitativa de frecuencias. Art. 42: Establece la titulación obligatoria para quienes ejercen tareas periodísticas de carácter permanente.	Restricciones a la libertad de expresión de los medios comunitarios. Restricciones para medios de tipos confesional,	Los límites se justifican en la preservación de la estabilidad política o la paz social.	Acorde al principio 13.2 de la Convención Americana de Derechos Humanos: "El ejercicio del derecho previsto en el inciso precedente no puede estar sujeto a previa censura sino a responsabilidades ulteriores, las que deben estar expresamente fijadas por la ley (...)".

Interior CS6.indd 350 08/12/2013 18:40:23

INDICADOR	ARGENTINA	BOLIVIA	COLOMBIA	ECUADOR	MÉXICO	PERÚ	URUGUAY
Pluralista y diverso (modalidades de radiodifusión)	Reconoce tres modalidades de radiodifusión: estatal, privada con fines de lucro y privada sin fines de lucro	Reconoce cuatro servicios de radiodifusión: -de uso estatal (no público), -privado, -indígena/originario/campesino/intercultural/afrodescendiente, -social-comunitario.	Reconoce tres modalidades: Sonora Comercial, de Interés Público y Sonora Comunitaria	-Reconoce tres modalidades: públicos, privados y comunitarios.	Reconoce dos modalidades de radiodifusión: permisionadas (de carácter no comercial) y concesionadas (de carácter comercial).	Reconoce tres modalidades de radiodifusión: comercial, educativa y comunitaria	Reconoce tres modalidades de radiodifusión: comercial, pública y comunitaria.
Definición espectro radioeléctrico	Es considerado bien público.	Es considerado recurso natural	Es considerado un bien público inajenable e imprescriptible.	El espectro radioeléctrico como un bien de dominio público	Espectro radioeléctrico: libre, determinado, oficial, experimental y reservado	El espectro radioeléctrico como recurso público	Es considerado un recurso libre, común, específico y general.
Nivel de discrecionalidad	Mediano: -AFSCA, órgano descentralizado y autárquico. - Posición confrontacional con los medios privados -Acceso a la Información pública: sobre concursos y programas de desarrollo.	Alto: - Peso de la voluntad política del gobierno. -Gobierno de carácter centralizado y burocrático. -Posición confrontacional con los medios privados. -Información pública poco transparente y al alcance.	Mediano: - Peso de la voluntad política del gobierno. -Posición dialogante con los medios de comunicación. -Acceso a la información pública en el portal del Mintic: Plan Nacional de Radiodifusión, estadísticas, convocatorias, etc.	Mediano: - Peso de la voluntad política del gobierno. -Posición confrontacional con los medios de comunicación.	Mediano: -Peso de la voluntad política y económica. -Acceso a la información pública: legislación, planes de desarrollo.	Alto: -Silencio administrativo. -Peso de la voluntad política del gobierno.	Bueno: -Autoridad competente autónoma. -Acceso a información pública: concurso público, estadísticas, etc. - Posición dialogante con los medios de comunicación.

Interior CS6.indd 351 08/12/2013 18:40:23

INDICA-DOR	ARGENTINA	BOLIVIA	COLOMBIA	ECUADOR	MÉXICO	PERÚ	URUGUAY
Nivel de participación	-Audiencias públicas, concursos públicos. -Defensoría del Público	La Ley de participación y control social: El Art. 241 de la Ley Fundamental dispone que la sociedad civil organizada participe en el diseño de las políticas públicas y ejerza el control social a la gestión pública en todos los niveles del Estado.	-Juntas de Programación. -Manual de estilo y Código de ética.	Por el tiempo de vigencia de la LOC resulta imposible determinar la naturaleza participativa de la norma.	Ni la COFETEL ni la SCT cuentan con órganos de consulta o asesoría en los que haya una participación directa o indirecta de la sociedad.	-Audiencias públicas y concursos públicos. -Código de ética.	-Audiencias públicas y concursos públicos.
Marco regulatorio radiodifusión comunitario:	Ley 26.522: -Los titulares de radiodifusión comunitaria son definidos como: "actores privados que tienen una finalidad social y se caracterizan por ser gestionadas por organizaciones sociales de diverso tipo sin fines de lucro". -Su característica fundamental es la participación de la comunidad tanto en la propiedad del medio, como en la programación, administración, operación, financiamiento y evaluación. -Se trata de medios independientes y no gubernamentales.	Ley de Telecomunicaciones -La Radiodifusión Comunitaria, comprende "los servicios de radiodifusión (radio, televisión y otras señales) que son dirigidos y llevados a cabo por comunidades organizadas (campesinas, indígenas, pueblos originarios), o a través de iniciativas privadas que cuenten con respaldo local representativo de dichas comunidades". Decreto Supremo 29174: - El reglamento establece un régimen particular inexistente hasta el presente, en el que se reconoce la situación económica adversa en que se encuentran los pobladores rurales y su aislamiento geográfico de los centros urbanos.	Resolución Nº00415.- Reglamento del Servicio de Radiodifusión Sonora: -Radiodifusión sonora comunitaria: "Está orientada a generar espacios de expresión, información, educación, comunicación, promoción cultural, formación, debate y concertación que conduzcan al encuentro entre las diferentes identidades sociales y expresiones culturales de la comunidad (...)".	Ley Orgánica de Comunicación (2013): - "Los medios de comunicación comunitarios son aquellos cuya propiedad, administración y dirección corresponden a colectivos u organizaciones sociales sin fines de lucro, a comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades".	La LFRT no hace una referencia expresa a las radios comunitarias pero en la medida en que éstas no tienen un fin de lucro pueden ser consideradas posibles permisionarias[1/]	Ley de Radio y televisión (Ley Nº 28278): Radiodifusión comunitaria: "Es aquella cuyas estaciones están ubicadas en comunidades campesinas, nativas e indígenas, áreas rurales o de preferente interés social. Su programación está destinada principalmente a fomentar la identidad y costumbres de la comunidad en la que se presta el servicio, fortaleciendo la integración nacional".	-Ley Nº 18.232: Ley de Servicio Radiodifusión Comunitaria "Servicio de radiodifusión no estatal de interés público, prestado por asociaciones civiles sin fines de lucro con personería jurídica o por aquellos grupos de personas organizadas que no persigan fines de lucro y orientado a satisfacer las necesidades de comunicación social y a habilitar el ejercicio del derecho a la información y a la libertad de expresión de los habitantes de la República".

Interior CS6.indd 352 08/12/2013 18:40:24

INDICADOR	ARGENTINA	BOLIVIA	COLOMBIA	ECUADOR	MÉXICO	PERÚ	URUGUAY
Acceso universal	Señala la Ley que "en ningún caso se la entenderá como un servicio de cobertura geográfica restringida".	-Medios comunitarios tienen una finalidad educativa y social, pero restrictiva al ámbito rural: -Medios indígenas: deben pertenecer a los sindicatos de las comunidades que las suscriben.	-Se orienta a generar espacios de expresión. No es restrictiva al ámbito geográfico.	-Es restrictiva a los medios "sin fines de lucro". .	Es restrictiva a medios de carácter comercial y no comercial.	-Se orienta a generar espacios de expresión, sobre todo del medio rural. -Resalta su carácter "sin fines de lucro".	-No distingue lo comunitario a los medios sin fines de lucro, resalta más bien su función de promoción social.
Reserva de espectro	-Ley Antimonopolio. -Reserva de un tercio del espectro (33%) para la gestión sin fines de lucro, y división de licencias de AM y FM. -No se dispone exactamente cuánto le corresponde a los medios públicos y comerciales.	-Reserva de un tercio del espectro (34%) para medios comunitarios e interculturales: 17% medio comunitario 17% medio intercultural -Para los medios gubernamentales y privados se les asigna un 33% respectivamente.	-Normativa antimonopolio. -Cuadro nacional de atribución de frecuencias.	-Reserva de un tercio del espectro (34%) para medios comunitarios e interculturales: 17% medio comunitario 17% medio intercultural -Para los medios gubernamentales y privados se les asigna un 33% respectivamente.	-La gestión del espectro pondera la actividad comercial y la libre competencia. Ley "Televisa"	-Disposiciones contra monopolios. -Cuadro nacional de atribución de frecuencias.	-Reserva de un tercio del espectro (33%) para los medios comunitarios. -Cuadro Nacional de atribución de frecuencias.

Interior CS6.indd 353 08/12/2013 18:40:25

INDICADOR	ARGENTINA	BOLIVIA	COLOMBIA	ECUADOR	MÉXICO	PERÚ	URUGUAY
Autoridades competentes	-Autoridad Federal de Servicios de Comunicación Audiovisual (AFSCA) -Consejo Federal de Comunicación Audiovisual (CFCA) -Defensoría del Público de Servicios de Comunicación Audiovisual (DPSCA)	- Ministerio de Comunicación (MC) - Autoridad de Regulación y Fiscalización de Telecomunicaciones y Transportes (ATT).	-Ministerio de Tecnologías de la Información y Comunicación (MINTIC).	-Consejo de Regulación y Desarrollo de la Información y Comunicación (CRDIC): El CRDIC es un cuerpo colegiado con personalidad jurídica, autonomía funcional, administrativa y financiera.	-Comisión Federal de Competencia Económica (COFETEL)[2/] -Secretaría de Comunicaciones y Transportes (SCT)	-Consejo Consultivo de Radio y Televisión (CONCOR-TV) -Ministerio de Transportes y Comunicaciones (MTC)	-Consejo Honorario Asesor de Radiodifusión Comunitario (CHARC). -Unidad Reguladora de los Servicios de Comunicaciones (URSEC)
Procedimiento para licencias y asignaciones	Concursos públicos, abiertos y permanentes.	-Medios gubernamentales y comunitarios[3/]: Directo. -Medios privados: Por licitación pública. -Medios indígenas (intercultural): A través de presentación de proyectos.	Mediante concurso público abierto.	Por reglamentar.	Convocatoria de licitación	Concurso público	Audiencias públicas y concurso público.
Requisitos y condiciones	La Ley estipula requisitos y condiciones diferenciados para el sector comunitario.	-El DS 29174 dispone que los operadores tienen la obligación de brindar un trato digno y no discriminatorio a los pobladores rurales, atendiendo sus demandas de forma obligatoria. -Licitación directa y libre de todo pago. -En proceso de reglamentación.	-Condiciones y procedimientos diferenciados del sector comercial.	Por reglamentar.	Las mismas contempladas para las estaciones permisionadas o sin fines de lucro.	Condiciones y procedimientos diferenciados del sector comercial.	Condiciones y procedimientos diferenciados del sector comercial y público.

Interior CS6.indd 354 08/12/2013 18:40:25

INDICA-DOR	ARGENTINA	BOLIVIA	COLOMBIA	ECUADOR	MÉXICO	PERÚ	URUGUAY
Financia-miento	-La Autoridad Federal de Servicios de Comunicación Audiovisual (AFSCA) cada año llama a concurso del Fondo de Fomento para Medios de Comunicación Audiovisual (FOMECA), destinado a la promoción de medios sin fines de lucro y pueblos originarios. -Publicidad estatal	-Financiamiento de medios sin fines de lucro y pueblos originarios: El Sistema Nacional de Radios de los Pueblos Originarios (RPO).	-Publicidad oficial.	-Publicidad oficial: El 10% le corresponde a medios locales. Se garantiza, así, que los medios de menor cobertura o tiraje, así como los domiciliados en sectores rurales, participen de la publicidad.	-Por reglamentar[4/].	-Publicidad oficial. -Medios rurales (públicos): Financiamiento por el programa Conglomerado de Proyectos de Apoyo a la Comunicación Comunal (CPACC).	-Publicidad oficial.
Inclusión Digital	En Argentina existen señales esperanzadoras, luego que en 2005 el Congreso modificara el artículo 45 de la Ley de Radiodifusión, que impedía que las organizaciones no comerciales pudieran ser titulares de radio o TV. Actualmente se encuentra en curso el proceso de normalización del espectro, que ha reconocido a 126 emisoras no comerciales y busca legalizar su situación.	-No reglamenta una en particular para medios comunitarios o interculturales. -D.S. 29174: Dispone que empresas de telecomunicaciones amplíen su cobertura a través de una serie de incentivos regulatorios. Estos incentivos consisten en la otorgación de una concesión en forma directa para el Servicio Rural, otorgación de licencias para el uso de frecuencias radioeléctricas en forma directa y por concurso de proyectos de expansión para áreas rurales,	-Plan de desarrollo del Ministerio de Tecnologías de la Información y Comunicación:	-Se esperan cambios.	Se espera la presentación de un nuevo plan de telecomunicaciones, tal y como lo estipulan las recientes reformas a la LFT (2013).	-No reglamenta una en particular para medios comunitarios o interculturales. -Plan de desarrollo de la Sociedad de Información: Vinculante al desarrollo de capacidades de grupos sociales vulnerables (pueblos indígenas). -No precisa sobre políticas para medios comunitarios.	-Plan Televisión Digital: "Continuar en la construcción de un marco regulatorio adecuado en materia de adjudicación de frecuencias de radio y TV y en la asignación de publicidad oficial, impulsando una mayor participación de la sociedad civil en la definición de las políticas públicas de comunicación."

Interior CS6.indd 355 08/12/2013 18:40:26

INDICADOR	ARGENTINA	BOLIVIA	COLOMBIA	ECUADOR	MÉXICO	PERÚ	URUGUAY
Inclusión Digital		-D.S. 29174: Dispone que empresas de telecomunicaciones amplíen su cobertura a través de una serie de incentivos regulatorios. Estos incentivos consisten en la otorgación de una concesión en forma directa para el Servicio Rural, otorgación de licencias para el uso de frecuencias radioeléctricas en forma directa y por concurso de proyectos de expansión para áreas rurales,	Se estableció como objetivo redefinir la política general del sector y profundizar en el alcance de cada una de las modalidades radiales, mediante el diseño y aplicación de políticas específicas para la radio comunitaria y de interés público; así mismo, se concibió el desarrollo de la radio como un medio para promover el bienestar y crecimiento del país, mediante la ampliación de la cobertura del servicio y el ingreso de nuevos operadores para democratizar el uso del espectro; y, por último, alinear el servicio de radiodifusión con la política general del sector para lo cual se requería la expedición de un instrumento único normativo.				

Notas

1/ Durante la discusión de la reforma a este artículo se dijo que la sociedad fue excluida legalmente de la posibilidad de operar una emisora de radio o de televisión. Sin embargo, existe también la posición de que este candado podría ser superado con una interpretación del artículo 25 de la misma ley: "Los permisos para las estaciones culturales y de experimentación y para las escuelas radiofónicas sólo podrán otorgarse a ciudadanos mexicanos o sociedades mexicanas sin fines de lucro". Una emisora comunitaria podría operar como una "estación cultural", "de experimentación" o "una escuela radiofónica". En todo caso, la radiodifusión comunitaria es ignorada en la legislación mexicana y este representa uno de los vacíos más importantes. La LFRT establece procedimientos y trámites diferenciados para la obtención de una concesión y de un permiso en radiodifusión.

2/ COFETEL no tiene posibilidad para operar con la autonomía suficiente para enfrentar presiones políticas en la toma de decisiones, tanto del Poder Ejecutivo de manera directa o mediante la SCT, como de las grandes corporaciones de medios, particularmente cuando éstas son capaces de influir en los cuerpos parlamentarios.

3/ Por D.S. 29174 aprobado en 2007 se decreta que las licencias para radiodifusión comunitaria serán otorgadas por la Superintendencia de Telecomunicaciones en forma directa y libre de todo pago.

4/ "Una de las grandes preocupaciones de los medios comunitarios son las fuentes de financiamiento, la anterior Ley les prohibía la comercialización de su tiempo. Hoy, por ejemplo, la AMEDI plantea la comercialización de minutos de la programación por hora: 12 para la radio y seis para la televisión".

CAPÍTULO IV:

EL DERECHO A LA COMUNICACIÓN DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS EN AMÉRICA LATINA: ALGUNAS EXPERIENCIAS

4.1. INTRODUCCIÓN

Las emisoras comunitarias juegan un papel importante en la transformación radical y la consolidación de perspectivas sobre la relación con los distintos aspectos de la naturaleza, que remplacen una visión depredadora y promuevan el respeto por la diversidad de las formas de vida. De esta manera se contribuye a enriquecer y hacer viable nuestra existencia y la de las generaciones futuras. Desde la comunicación se debe contribuir al conocimiento y la generación de conciencia sobre equilibrios frágiles y sobre el peligro de procesos irreversibles de deterioro ambiental; con miras a preservar las riquezas naturales y hacer sostenible el desarrollo humano.

En los últimos años ha habido un notable avance en el reconocimiento de los derechos de los pueblos originarios. Grupos étnicos minoritarios se han organizado y cada vez más ganan participación: política, social, cultural y comunicacional. Los proyectos de gestión comunitaria han sacudido a los pueblos, han surgido iniciativas de identidad colectiva en las que emisoras indígenas se ubican en la palestra de la expresión orientando y tomando decisiones al interior de las comunidades., en base al manejo comunitario de noticias, programas, orientaciones sociales, etc. Es otro de los grandes desafíos para los medios de comunicación que históricamente han estado siempre en manos de pocos y grandes monopolios urbanos, concentrando y disponiendo de la programación y de las ondas. Las dictaduras que asolaron nuestra América Latina hicieron -en forma indirecta y a su pesar- que se multiplicaran las radios comunitarias, campesinas y las de los pueblos originarios.

Las comunidades indígenas de países como Argentina, Ecuador, Bolivia, Perú, México, Colombia y varios países de América Latina, se han dado a la tarea de construir sus propios proyectos comunicacionales, con un alto contenido técnico, adquiriendo instrumentos que les permiten llegar a toda sus comunidades.

A título de ejemplo -de la gran cantidad existentes- podemos nombrar: Radio Federación de Ecuador, Radio Emisora Onda Azul del Perú. Varias de ellas cumplen también el fundamental cometido de preservar sus lenguas originales, transmitiendo programas específicos en esos dialectos, manteniendo el español para otros cometidos de difusión, cada vez son menos los grupos originarios que logran mantener su lengua original. Pensar la comunicación desde una perspectiva indígena, mantener una identidad propia, elaborar encuentros con sus raíces culturales, contribuyen al proceso de democratización de la información y de la sociedad en su conjunto.

El gran reto actual en el que se encuentran es que otros actores políticos y sociales reconozcan sus derechos, pues irradian excelentes aportes en las áreas: ecológicas, alimentarias, productivas, artesanales, medicinales, legislativas, culturales, territoriales y de equidad de género, y ya han comenzado a "hacer sombra" en los medios tradicionales. Durante todos los años en diferentes países y con diversas temáticas se celebran los Encuentros Internacionales de Radios Indígenas donde se realizan coordinaciones en red intercambiando proyectos y programas de las diferentes culturas originarias. Partiendo de la base que el conocimiento indígena se ha transmitido generalmente por la oralidad, este rico patrimonio ha sido reconocido por la Unesco debido a la función social y cultural que cumplen. Algunas de las lenguas originarias como la toba, mapuche, guaraní, kariña, tehuelche, yagán, y otras corren serio peligro de extinción, otras como la kunzá, charrúa, abipon, prácticamente ya no hay pueblos que las conserven, salvo muy raras excepciones.-Destacamos además junto al rol de las emisoras indígenas, el desarrollo de la prensa escrita y la conservación de importantes bibliotecas que preservan y realizan investigación, documentación, promoción y valorización de la cultura de los pueblos originarios.

El avance comunicacional en las civilizaciones originarias incluye propuestas de otra índole que permiten mantener la historia de los pueblos que por siglos mantuvieron un injusto y prolongado silencio, en el cual tan solo se escucho la versión de la cultura triunfadora.

En estas breves líneas hemos querido destacar la importancia y el desarrollo en el mundo actual de estos medios de comunicación nada tradicional, generalmente silenciados por la civilización urbana y occidental que históricamente siempre le han dado la espalda a los pueblos originarios.

Interior CS6.indd 358 08/12/2013 18:40:27

4.2. SITUACION DE LOS MEDIOS INDÍGENAS Y COMUNITARIOS: ALGUNAS REFLEXIONES

4.2.1 ARGENTINA

Pese a los grandes cambios que se han producido en Argentina en materia del derecho a la comunicación y la nueva redistribución del mapa mediático, los indígenas aún no encuentran su espacio, pero siguen su lucha[376].

A pesar de las reivindicaciones de los derechos de los pueblos indígenas en los diferentes ámbitos en los últimos tiempos, éstas aún no llegan a los medios de comunicación argentinos. En el 2009, la ley 26522 de Servicios de Comunicación Audiovisual estableció las pautas para el funcionamiento de los medios radiales y televisivos en Argentina pero, según indican algunos sectores, la norma aún no está al alcance de todos.

"El beneficio general de esta ley fue el reconocimiento de la existencia de los pueblos originarios," sostiene el director de Pueblos Originarios de la Secretaría de Ambiente de la Nación, Roberto Ñankucheo. A su juicio, los inconvenientes tienen diversas razones, "por los mismos territorios en que vivimos, por las burocracias, etc. Se camina mucho pero hay cosas que cuesta poner en práctica"[377].

No obstante, Ñankucheo señala que se han instalado medios radiales en diversas frecuencias, tanto en las comunidades indígenas como en territorios y ciudades más cercanas a los pueblos. "Ahora se cuenta con instrumentos y lo más importante, el reconocimiento de las frecuencias y los nombres de los pueblos," precisa.

Sin embargo, la realidad nos dice todo lo contrario. Ya habiendo pasado más de tres años de la aplicación de la LSCA aún no se han concretado las disposiciones que se reglamentaron para la promoción y sostenibilidad de los medios comunitarios e indígenas. Veamos su recorrido.

a) El Proyecto de Servicios de Comunicación Audiovisual de Pueblos Originarios

En marzo del 2009 más de 200 autoridades tradicionales y políticas de los más de 26 pueblos originarios de Argentina le dieron forma a un documento político que denominaron "Construyendo el pacto del bicentenario entre los pueblos originarios y el estado: Una política de Interculturalidad". Esa propuesta política de relación entre el estado y los pueblos preexistentes se llevó adelante por una comisión de seguimiento con mandato de las organizaciones territoriales indígenas para trabajar entre otros aspectos, propuestas para el desarrollo de políticas públicas con real participación indígena, que generen incidencia en los territorios.

El proyecto reconocía "la posibilidad a los Pueblos Originarios de ser los dueños de los medios de comunicación y que puedan gestionar, administrar y llevar adelante la comunicación con los valores y principios de cada pueblo preexistente a este estado".

El texto procuraba para los Pueblos Originarios la autorización para la instalación y funcionamiento de servicios de comunicación audiovisual por radiodifusión sonora con amplitud modulada (AM) y modulación de frecuencia (FM) así como de radiodifusión televisiva abierta:

> El reconocimiento constitucional de la preexistencia étnica y cultural de los Pueblos Indígenas argentinos implica la necesaria transformación del Estado argentino. No se trata solo de reconocer la visible pluricul-

376 En Argentina habitan más de 34 Pueblos Indígenas que hablan 14 idiomas. Por tanto, el proceso de descolonización y desmonopolización de los medios que se está llevando adelante requiere que hoy estos estén en manos y propiedad de los Pueblos originarios para la difusión de sus culturas

377 Idem.

Interior CS6.indd 359 08/12/2013 18:40:27

turalidad del Estado sino de establecer una nueva relación con los Pueblos Indígenas que transforme su relación con el Estado y sus instituciones sociales, políticas, económicas y jurídicas a fin confrontar y transformar estas relaciones de poder que han naturalizado las asimetrías sociales, superando la actual situación de dominación, dependencia y discriminación.

Las grandes corporaciones mediáticas no están dispuestas a soltar lo que durante décadas han manipulado y utilizado en beneficio de sus intereses económicos y políticos. Estos mismos monopolios informativos son los que presentan a la realidad de los Pueblos Originarios como problemática indígena o conflicto indígena, diciéndole a la sociedad que la sola existencia de los pueblos originarios es un problema.

Hoy, los Pueblos preexistentes del país están generando un proceso histórico porque dejan de ver a los Medios como herramientas de otros para ejercer su Derecho a la Comunicación con Identidad y acceso a las nuevas tecnologías.

Los Medios administrados por los Pueblos Originarios no pretenden lucrar con su identidad ni ser obsecuentes con los gobiernos de turno. Su objetivo no sólo es informar su propia realidad, tienen la responsabilidad de promover y difundir sus culturas, como Pueblos vivos que tienen historias que necesitan ser contadas.

Cuando los Medios Indígenas estén en plano de igualdad en el espectro radioeléctrico, con los privados, estatales y comunitarios, podremos hablar de democracia en la comunicación argentina, porque serán las voces de la tierra las que informen.

Con la exigencia de la inclusión del Derecho Indígena a la Comunicación con Identidad en esta Ley, es evidente que los Pueblos Originarios a través de sus Medios de comunicación audiovisuales rompen el manto de la invisibilización que los silenció desde la misma creación del Estado.

Durante las audiencias públicas a desarrollarse la semana próxima esta previsto la exposición de los más de 25 Pueblos Originarios que en muchos casos harán las exposiciones en cada uno de los idiomas actuales, se calcula que son oficialmente 16.

*Encuentro Nacional de Organizaciones de los Pueblos Originarios:

ORG. COMUNIDADES ABORIGENES DE SANTA FE OCASTAFE; CONSEJO DE CACIQUES DE LA NACIÓN MBYA-GUARANÃ; ASAMBLEA PUEBLO GUARANÃ- APG; FEDERACIÓN DEL PUEBLO PILAGA; PUEBLO KOLLA DE LA PUNA DPTO. YAVI; INTER-TOBA; CONSEJO DE LA NACIÓN TONOKOTE LLUTQUI; KEREIMBA IYAMBAE; UNIÓN DE LOS PUEBLOS DE LA NACIÓN DIAGUITA UPND; CONFEDERACIÓN MAPUCE DE NEUQUÉN; ONPIA; COORDINADORA DEL PARLAMENTO MAPUCHE RIO NEGRO; MESA DE ORGANIZACIÓN DE PUEBLOS ORIGINARIOS DE ALTE. BROWN; ORG. MALAL PINCHEIRA DE MENDOZA; COMUNIDAD HUARPE GUENTOTA; ORGANIZACIÓN TERRITORIAL MAPUCHE-TEHUELCHE DE PUEBLOS ORIGINARIOS SANTA CRUZ; ORGANIZACIÓN RANQUEL MAPUCHE DE LA PAMPA; QULLAMARKA; ORGANIZACIÓN 12 DE OCTUBRE YOFIS WICHI; CONSEJO DE CACIQUES WICHI DE LA RUTA 86; COORDINADORA AUDIOVISUAL INDIGENA ARGENTINA; CONSEJO MOQOIT DEL CHACO; ORGANIZACIÓN INDIGENA NAPALPI

El proyecto fue presentado en las mesas de trabajo para la elaboración del proyecto de ley del LSCA. Y, finalmente, a la aprobación de la Ley se dispusieron normativas que reconocen este otro tipo de modalidad de radiodifusión, y el derecho a la comunicación de los pueblos indígenas.

b) Los medios originarios en la LSCA

El espíritu de la ley fue el de eliminar los monopolios de la información y democratizar la comunicación audiovisual, avanzar en el respeto por la diversidad cultural en el país y la promoción de contenidos locales

Interior CS6.indd 360 08/12/2013 18:40:27

y federales. Así, en su artículo 3º se refiere a los Objetivos y en el inciso ñ) establece “la preservación y promoción de la identidad y de los valores culturales de los Pueblos Originarios”.

El artículo 9º acaso resulta fundamental para la transformación del paradigma cultural; se describe al Idioma en que los Medios de Comunicación Audiovisual están obligados a utilizar en su contenido. “La programación que se emita a través de los servicios contemplados por esta ley, incluyendo los avisos publicitarios y los avances de programas, debe estar expresada en el idioma oficial o en los idiomas de los Pueblos Originarios”.

El derecho de los Pueblos Originarios es de carácter público, como el Estado y la Iglesia Católica; ese estatus lo resguarda la Constitución argentina. Por eso, el artículo 151, del Titulo IX, menciona la “Autorización a los Pueblos Originarios para la instalación y funcionamiento de servicios de comunicación audiovisual por radiodifusión sonora con amplitud modulada (AM) y modulación de frecuencia (FM) así como de radiodifusión televisiva abierta en los términos y condiciones establecidos en la presente ley”.

Para revertir un enorme mar de desigualdad, la normativa se refiere al Financiamiento de los Medios Indígenas en su artículo 152. “Los servicios contemplados en este título se financiarán con recursos provenientes de: a) Asignaciones del presupuesto nacional; b) Venta de publicidad; c) Donaciones, legados y cualquier otra fuente de financiamiento que resulte de actos celebrados conforme los objetivos del servicio de comunicación y su capacidad jurídica; d) La venta de contenidos de producción propia; e) Auspicios o patrocinios; f) Recursos específicos asignados por el Instituto Nacional de Asuntos Indígenas.

c) Panorama actual de los medios originarios en Argentina

Los artículos 3 y 9, por citar casos, no se han aplicado hasta la fecha. Ni la identidad ni los valores culturales de los Pueblos Originarios se promocionan en los medios de comunicación audiovisual estatales, ni comerciales. Tampoco gozan de plenitud en los medios audiovisuales los idiomas de los Pueblos indígenas del país, lo que genera un vacío cultural gravísimo.

Los incisos A y F del artículo 152 del Titulo IX continúan sin aplicación. Hasta el momento los medios de comunicación audiovisual de los Pueblos Originarios no han recibido asignaciones del presupuesto nacional ni recursos asignados por el *desprestigiado*[378] Instituto Nacional de Asuntos Indígenas[379].

378 En un comunicado, los mapuches informaron que el presidente del INAI, Daniel Fernández, y el director de Tierras, Antonio Dell Elce, “dicen no tener las respuestas a nuestra petición y es por eso que hemos decidido no dar pasos atrás en la medida, y más aún, profundizarla”. Los funcionarios les dijeron que podría haber novedades luego del relevamiento territorial en Neuquén, sin darles una fecha cierta del mismo. Los originarios también denuncian “maniobras de desestabilización organizacional” en los consejos zonales de la provincia de Neuquén, promovidas por el INAI a través de los Consejos de Participación Indígena (CPI). Estos organismos están desconociendo a la comunidad reclamante porque “no es de existencia real” dicen y sus funcionarios afirman que a causa de su reclamo en Buenos Aires “se perjudica la aplicación del relevamiento territorial en la provincia”. La comunidad responsabiliza de estos actos a Daniel Fernández, Antonio Dell Elce, al gobernador Jorge Sapag y a sus funcionarios “por su inoperancia y no cumplimiento de sus deberes para con los pueblos originarios”. // Otras noticias: “Desalojo de comunidades indígenas en Argentina: perplejidad, dolor e interrogantes”. Disponible en: http://www.aleteia.org/es/politica/noticias/desalojo-de-comunidades-indigenas-en-argentina-perplejidad-dolor-e-interrogantes-3817001

379 El INAI es la institución del Estado Nacional que tiene la responsabilidad de crear canales interculturales para la implementación de los derechos de los Pueblos Indígenas consagrados en la Constitución Nacional (Art. 75, Inc. 17). El Instituto fue creado a partir de la sanción de la Ley 23.302, en septiembre de 1985 como entidad descentralizada con participación indígena y reglamentada por el Decreto N° 155 en febrero de 1989. Conforme las disposiciones de la Ley 23.302, el Instituto se constituye como una entidad descentralizada con participación indígena, que depende en forma directa del Ministerio de Desarrollo Social.

Interior CS6.indd 361 08/12/2013 18:40:28

Los medios de comunicación administrados por el Estado nacional (canales y radios) carecen absolutamente de producción de contenidos que reflejen debidamente la diversidad cultural y la vida de los Pueblos Originarios en el país. Alcanza con mirar canal 7, la "televisión pública" que llega a cada rincón del país, para entender que Argentina sigue pensando que no hay indígenas.

Pero no todo es malo. Según la AFSCA, hasta la fecha, ha otorgado 34 licencias a Pueblos Originarios (32 radios FM, una radio AM y un canal de televisión abierta). Por otro lado, en 2012 se creó el primer canal indígena en Argentina.

El canal mencionado es "Wallkintun TV" de Bariloche. "El primer canal de un Pueblo Originario con la nueva ley". Fue inaugurado oficialmente el 7 de diciembre de 2012 en el marco de una campaña nacional del AFSCA denominada "7D", que apostaba sus fichas a que ese día el grupo Clarín iniciaba el proceso de adecuación de la ley. La iniciativa fue impulsada por indígenas empleados del INAI y de la organización kirchnerista *La Cámpora*.

Sin embargo, lejos de iniciarse la señal con producción propia, el primer canal indígena presentó en su primera edición: "Néstor, la película". Por otra parte el "apoyo" duró poco. "Los equipos prometidos nunca llegaron, los contenidos no se produjeron, el AFSCA se lavo las manos, el INAI miró para otro lado y los recursos económicos provenientes de la Ley jamás entraron al canal"[380].

Ni la AFSCA, ni los Gobiernos, ni los Medios pueden seguir pensando que la promoción y difusión de la diversidad cultural indígena favorecerá solo a los indígenas en la zona rural; pensar eso es tan limitado como creer que la lluvia es necesaria solo en sequias.

380 Kvrvf Nawel (2013, 04 noviembre). "Argentina: Hablemos de los pueblos originarios y la Ley de Medios". Disponible en: http://www.avkinpivkemapu.com.ar/index.php?option=com_content&task=view&id=5146&Itemid=15

Interior CS6.indd 362 08/12/2013 18:40:28

4.2.2 BOLIVIA

La legislación sobre la radiodifusión en Bolivia ha tenido varias figuras y ha pasado por distintos estados históricamente mal gestionados, pero no ha sido hasta los últimos años que se ha prestado atención a aquel sector de la radiodifusión no exclusivamente dedicado a la obtención de prerrogativas comerciales.

Por otro lado, de una manera un tanto vetusta se combinan normas correspondientes a la época neoliberal conjuntamente con otras correspondientes al nuevo Estado Plurinacional, que se dice contrario a las anteriores tesis. "El resultado, por tanto, es un objeto de sanción confuso y resbaladizo, que ofrece a veces lecturas contradictorias y que no siempre ha buscado el beneficio de unos actores que, fuera de los circuitos económico-comerciales, mantienen una posición desfavorable respecto a los otros medios" (RAMOS 2012: 250).

Comenzando por el texto constitucional, aprobado a finales del 2008, este garantiza la libertad de información en el artículo 7. No obstante, hace una mención especial a la comunicación en los artículos 106 y 107. En el primero de ellos se garantiza el derecho y la libertad de información. En el segundo es más una declaración de intenciones.Habla eminentemente sobre los valores y principios que los medios han de respetar. Pero es en su cuarto apartado, más concretamente, donde se expone: "IV. El Estado apoyará la creación de medios de comunicación comunitarios en igualdad de condiciones y oportunidades" (Asamblea Constituyente de Bolivia, 2008:24).

Esto, que en principio pareciera bueno desde todas las visiones posibles, presentará más adelante algunas dudas sobre las intenciones verdaderas de la enunciación de tan esperado artículo. Pasando a una regulación más concreta, se mantienen vigentes en materia de radiodifusión la Ley 1632 de Telecomunicaciones, sancionada el 5 de julio de 1995. Heredada de las tesis neoliberales, incluye a la radiodifusión dentro de un espectro más amplio como son las telecomunicaciones, por lo que la radio es entendida como una rama de las mismas que se dirige "a cumplir un servicio público" (AMARC, 2009:93).

a) El caso de las radios comunitarias indígenas

Este tipo de estaciones pertenece a grupos, individuos o entidades que orgánicamente representan al movimiento indígena o campesino local. A diferencia de otras experiencias de radios comunitarias, en Bolivia su presencia debe ser entendida básicamente por su ubicación rural/y provincial, donde todavía persisten elementos de identidad local.

La *Red Nacional de los Pueblos Indígenas y Originarios (RPOs),* constituyen así un nuevo referente en lo que a radiodifusión oficial se refiere, pues en una gestión compartida y realmente difusa, se intercalan los intereses del Estado con los de los sindicatos de las comunidades originarias del país.

Tomando como antecedentes las radios sindicales mineras y especialmente las radios comunitarias campesinas, "emisoras organizadas por iniciativa de radialistas aymaras y quechuas que aprendieron el arte de hacer radio en las ciudades y ahora han retornado al área rural para instalar emisoras (…) con equipos

Interior CS6.indd 363 08/12/2013 18:40:28

que cubren áreas reducidas, pero que cumplen una importante labor social y comunicacional para la gente" (Núñez, 2007:8), en el año 2006, con la llegada al gobierno el año anterior del Movimiento al Socialismo, se pone en marcha un proyecto para ofrecer el "poder de la comunicación" a los sectores rurales-campesinos indígenas que históricamente han estado excluidos de este proceso. "Sin democratización de la comunicación, no hay democracia" fue una proclama a través de la cual se justificó desde el gobierno la puesta en marcha de este sistema.

Es precisamente en julio del 2006, en el municipio Andamarca, provincia Sud Carangas del departamento de Oruro, que el presidente Evo Morales desplegó las antenas hacia lo que sería la primera radio originaria "Alternativa", "Radio Orinoca"[381].

Junto a esta, comenzaron sus trasmisiones Radio Riberalta, en el norteño departamento de Beni, también otra en la provincia de Sabaya, en Oruro, e Independencia, en la región central de Cochabamba. A partir de ahí, en el periodo que va hasta 2007 se instalaron 24 emisoras (14 FM y 10 AM), durante el 2008 fueron 5 más (FM), en 2012 se crearon cuatro nuevas emisoras con las que hasta el 2012 se llegaba a 43[382].

En palabras de su primer coordinador y fundador, Gastón Núñez, "el proyecto es una propuesta innovadora en el campo de la comunicación para el desarrollo, (…) [para] que las comunidades campesinas, pueblos originarios y grupos sociales cuenten con medios de comunicación que les permitan ser parte del país , tener acceso a la información, a la capacitación, a la generación de propuestas, a la proyección comunitaria , recuperación de valores culturales, expresión de su propia cultura, fomentando la autodeterminación de los pueblos y sobre todo tener derecho a la información y a la comunicación" (Núñez, 2007:10).

Con la finalidad original "de dotar a las comunidades campesinas, pueblos originarios y grupos sociales en el área rural de medios de comunicación que les permitan ejercer su derecho a la información y a la comunicación", se establecieron en el proyecto de creación los siguientes objetivos:

- Consolidar la cobertura radial en el área rural con el funcionamiento de las RPOs
- Garantizar la participación e inclusión de las instituciones, organizaciones y pobladores involucrados.
- Dotar a las emisoras radiales de personal con habilidades, competencias y destrezas en el ámbito de la comunicación.
- Difundir programación educativa, informativa y de entretenimiento a través de las radios en los pueblos originarios promoviendo procesos de integración y producción.

Al día de hoy, el sistema cuenta con 43 emisoras, con la proyección de instalar 55 emisoras más pequeñas durante esta legislatura, o tal como lo explica el propio Proyecto de ampliación, una de las tareas planificadas: la Implementación de la Fase II del Proyecto de Radios de Pueblos Originarios y de interés Social con la instalación de 82 radios en comunidades y ciudades intermedias de los nueve departamentos del Estado Plurinacional de Bolivia. A día de hoy no se conoce que dicho proyecto se vaya a llevar a cabo.

381 Ver: "Radio Orinoca, el inicio del sueño de las radios para los pueblos originarios". En: Portal del Ministerio de Comunicación (2012, 10 de abril).

382 El Ministerio de Comunicaciones proyecta que para 2013, 55 nuevas radios", dijo, el responsable nacional de las RPOs, Eduardo Loayza.

Interior CS6.indd 364 08/12/2013 18:40:29

Hoy en día la red cuenta con emisoras por cada uno de los departamentos del territorio boliviano, superponiéndose Santa Cruz (6), La Paz (5), Beni (4), Chuquisaca, Cochabamba, Oruro (3 cada uno), Potosí, Tarija y Pando (con 2). Todas las emisoras se encuentran en poblaciones pequeñas o medianas, pero ninguna se establece en una gran ciudad o en una capital departamental. Así, vemos radios más "urbanizadas" como las de Riberalta o Independencia, y otras totalmente "rurales", como el caso de Lauca "Ñ" u Orinoca.

En cuanto a la distribución legal, aunque todas en principio deberían pertenecer a los sindicatos de las comunidades que las suscriben, la presencia del Estado como instigador y financiador de las mismas no permite que se les pueda declarar como comunitarias. A mayores, existen radios en localidades como Riberalta (100.000 habitantes), que superan los límites poblacionales de dicha denominación legal. Por tanto, las RPOs se deciden acoger a la clausula de exclusión de tasas del artículo 41 de la citada ley 1.635 de Telecomunicaciones.

En cuestión de frecuencias, 14 de las radios operan en AM y el resto en Frecuencia Modulada. La potencia de las mismas se distribuye entre las más leves, con 1 *Kilowatt* (6), las medianas, con 1,5 *Kilowatts* (16) y las más potentes con 3 *Kilowatts* (8). Las emisoras en sí, pertenecen a los sindicatos y las comunidades que solicitaron su instalación durante el periodo correspondiente. Por una parte, ellos están obligados a procurar la infraestructura necesaria para la instalación, pero por otra las equipaciones específicas técnicas de cada una de las frecuencias anteriormente descritas pertenece a recursos donados por el Gobierno a través de la DINACOM, que se los entregan a las radios en la firma de un contrato en la figura de comodato, por lo que la propiedad queda donada a la comunidad por 5 años, tras los cuales se puede renegociar tras la revisión del cumplimiento efectivo de sus condiciones.

Por tanto, estamos hablando de un contrato por el que se cede la propiedad de las radios a las diferentes comunidades y sindicatos durante un periodo de tiempo, pero que, finalmente, pertenecen en último término al gobierno.

Tras la asunción del contrato por ambas partes, desde el gobierno se crea un Consejo Nacional de la Organización, seleccionando a 30 de los reporteros y reuniéndolos en talleres efectuados con la intención de convertirlos en quienes tengan que monitorear las 30 radios miembros, para que vigilen por su funcionamiento y mantenimiento, como máxima representación de las organizaciones.

Por otro lado, las obligaciones de interconexión supeditan a las radios del sistema de RPOs al otro sistema, este sí, totalmente gubernamental, que supone Radio Patria Nueva, la histórica refundada Radio Illimani. Por tanto, la jerarquía de las RPOs queda dividida en dos brazos, pero ambos sostenidos desde el mismo gobierno.

De este modo, las RPOs quedan bajo el control de un sistema bicéfalo. Por un lado Patria Nueva cuida la interconexión de todas las radios y el enganche a su propia radio central en los informativos, a través de esta central y sus 12 repetidoras.

Tal y como explica José Luis Colque (JLC)[383] sobre las obligaciones de Kawsachum Coca, "Por convenio estamos obligados a bajar la señal del informativo en quechua, 6 de la mañana y hasta las 7 de la mañana, y en horas de la tarde, de 7 a 8 de la noche, es el convenio porque a través de la DINACOM también se ha

383 José Luís Colque, director de Radio Kawsachum Coca, la mayor emisora de las RPOs.

Interior CS6.indd 365 08/12/2013 18:40:29

equipado la FM de Kawsachum Coca. Como retribución nosotros también compartimos horarios y además mandamos despachos a la red nacional. Básicamente es la razón por la que se ha equipado una emisora. Patria Nueva es la emisora central y las RPOs son las afiliadas, corresponden a la matriz".

Por otro lado, la Comisión Nacional de Coordinación, compuesta por los representantes de cada una de las radios, responde ante la DINACOM en el control de la sostenibilidad de las estaciones. La primera de estas auditorías internas tuvo lugar durante el ejercicio del 2008. La estructura de la red se divide entonces en las 31 radios aliadas, las cuales, como ya se apuntó, firman una cesión en comodato por cinco años prorrogable en base a los cumplimientos de los puntos de dicho contrato.

Los objetivos por parte del gobierno a través de este contrato se dividen en:

Objetivo central: Dotar a las comunidades campesinas, pueblos originarios y grupos sociales en el área rural, de medios de comunicación que los visibilice y les permitan ejercer su derecho a la información y a la comunicación.

Objetivos específicos:

- Consolidar la cobertura radial en el área rural con el funcionamiento de la Red de Radios de Pueblos Originarios.
- Garantizar la participación e inclusión de las instituciones, organizaciones y pobladores involucrados.
- Capacitar con habilidades, competencias y destrezas en el ámbito comunicacional a líderes de comunicación comunitarios.
- Difundir programación educativa, informativa cultural promoviendo procesos de integración y desarrollo productivo que favorezcan a los pueblos originarios.
- Es por esto que el gobierno se compromete a:
- Donar en comodato la frecuencia correspondiente a la radio objeto del contrato a la comunidad o sindicato que lo solicite, al igual que todo el aparato técnico necesario para su funcionamiento.
- Apoyo al mantenimiento técnico y reparación de equipos en las diferentes localidades.
- Regularización de asignación de uso de frecuencias y licencias de funcionamiento de transmisores y equipos de radio enlace.
- Firma y renovación de convenios de comodato con las organizaciones beneficiarias del Proyecto Políticas públicas y radiodifusión comunitaria en Bolivia: proceso de cambio, control del proceso

En cuanto a las obligaciones de interconexión, se establece con dos tipos de redes: primero, la interconexión entre las propias RPOs, que se establece en tres horarios diarios. Segundo, con la red Patria Nueva, en otros tres horarios también diarios. La exclusividad de interconexión se da, por tanto, en programación informativa.

b) Consideraciones finales

Cabe entonces destacar que en Bolivia se viene estableciendo durante los últimos años un cuerpo legal proveniente de la concepción de medios comunitarios como formas inclusivas de comunicación. No obstante el Plan Nacional de Desarrollo, aprobado por Decreto Supremo N° 29272 el 12 de septiembre de 2007, establece que el Estado tiene como uno de sus objetivos "la reversión de la situación de exclusión y desigualdad de acceso a las telecomunicaciones, propiciando el desarrollo de infraestructura y el incremento sustancial de la cobertura de los servicios y el acceso irrestricto a la información y el conocimiento, en espe-

Interior CS6.indd 366 08/12/2013 18:40:29

cial para los sectores excluidos", para lo cual establece, entre otras medidas, la aprobación del D.S. 29.174 de Telecomunicaciones en Áreas Rurales.

Sin embargo, el camino seguido desde entonces ofrece ciertas dudas. Mientras los objetivos de aplicación de los reglamentos sobre radiodifusión comunitaria no han sido variados desde el primer documento legal del 2004, y existen prácticas positivas de implementación e inclusión de comunidades (retransmisión multilingüe, contenidos locales, por citar algunos), en la legislación anterior a 2007 las autoridades de gestión se compartían con las propias organizaciones de radiodifusoras como modelo compartido de concesión licenciataria, ofreciendo una garantía lógica de "doble ciego" en el que tanto las autoridades estatales como las asociativas procesaban sobre la conformidad y la pertinencia de las concesiones. Por el contrario, la nueva fórmula de licitación ofrece tan solo como garantista de cumplimiento de los derechos de licencia a la ATT, autoridad dependiente directa y exclusivamente del gobierno ejecutivo.

Por otro lado, la nueva legislación, a mayores de la restricción espacial a poblaciones menores de 10.000 habitantes (supuesto también establecido en Decretos anteriores), establece restricciones de propiedad (excluye miembros del ejecutivo, legislativo, judicial, militares, dirigentes políticos, religiosos, etc.) así como restringe las licencias y su responsabilidad de concesión a una única persona, lo cual denosta en cierto sentido el carácter "comunitario" de una emisora que organismos como la UNESCO identifican como "aquella que opera en la comunidad, para la comunidad, sobre la comunidad y por la comunidad" (UNESCO, 2002: 11). En otro orden, la comisión cultural de las Naciones Unidas insertaría un concepto claramente post-internet a la hora de definir qué es la "comunidad": "la comunidad puede ser territorial o geográfica- una ciudad, un pueblo, un barrio o una isla-. También puede ser un grupo de personas con intereses comunes, que no necesariamente tienen que vivir en un territorio definido. Consecuentemente, una radio comunitaria puede ser dirigida o controlada por un solo grupo de personas, grupos combinados o colectivos como mujeres, niños, granjeros, pescadores, grupos étnicos o ciudadanos" (UNESCO, 2002: 11).

En este último sentido, otra de las restricciones de la legislación de Bolivia resultaría de no contemplar el actual sentido virtual y líquido de la concepción comunitaria.

Con dichos antecedentes, es legítimo entonces pensar que, el marco regulatorio de radiodifusión discrimina a las poblaciones grandes (las poblaciones de más de 10.000 habitantes representan solo el 10% de las poblaciones de Bolivia, pero acogen a más del 57% de la población del país), sectores sociales históricos y fundamentales en la radio comunitaria boliviana (representantes religiosos y políticos) y deja al único propietario como garante y responsable de la sostenibilidad de la emisora, obviando así el carácter de "comunitaria" que, en principio, se le confiere. Si en el pasado la presión asociativa y de red les ayudó a conseguir las ventajas anteriormente relatadas, es ahora que han de volver a buscar en la agrupación la manera de conseguir mayor poder de presión política y así hacer escuchar sus demandas.

Interior CS6.indd 367 08/12/2013 18:40:29

4.2.3 ECUADOR

Los primeros medios comunitarios del Ecuador fueron las radios, que surgieron por influencia de la experiencia edu-comunicativa que planteó Radio Sutatenza en toda América Latina; las radios populares de Riobamba recogieron los nuevos principios y métodos para aplicarlos en su programación y enfocarlos en la alfabetización. De igual manera, la Iglesia Católica desempeñó un papel fundamental en la creación y apoyo de los medios comunitarios, puesto que encontraron, en este medio y en el nuevo modelo, una forma más fácil para acercarse al pueblo. Gracias al trabajo y apoyo de Monseñor Leonidas Proaño, se fundó en 1962 las Escuelas Radiofónicas Populares del Ecuador (ERPE), red que estaba conformada por algunas radios comunitarias enfocadas en la alfabetización, educación y evangelización de los pueblos indígenas.

Estas experiencias de comunicación alternativa vinculadas con la Iglesia Católica y aquéllas de carácter progresista con el tiempo formaron la Coordinadora de Radio Popular Educativa del Ecuador (CORAPE). CORAPE es un organismo independiente que se creó en 1989 y agrupa a medios alternativos, educativos y/o populares para su fortalecimiento en el trabajo por el desarrollo social en conjunto. “Es una red nacional que participa con liderazgo en redes latinoamericanas y mundiales [...], con alta capacidad tecnológica, con acceso al satélite y otras plataformas tecnológicas, que provee capacidad comunicacional al conjunto de la red y todos sus afiliados”[384].

Los medios de comunicación pertenecientes a CORAPE llegaron a conocerse como los primeros alternativos; sin embargo, por no existir una ley específica para este tipo de medios se crearon como públicos o comerciales de servicio comunitario, pero no todos mantuvieron su objetivo por problemas económicos y tampoco su total independencia, por influencia de la Iglesia o de otro tipo de intereses. Por otro lado, las experiencias latinoamericanas de radios comunitarias de movimientos sociales, como “las mineras de Bolivia o las juveniles de Venezuela, no tuvieron acogida en Ecuador”. Si bien la sociedad latinoamericana cobró protagonismo en el ámbito comunicativo popular, en Ecuador su fuerza se evidenció primero en los grupos indígenas.

CIESPAL aportó para el surgimiento y fortalecimiento de los primeros medios comunitarios en el país y, en conjunto con miembros de Radio Latacunga y con financiamiento de la Organización de Estados Americanos (OEA), planteó en 1983 “el proyecto de formación de comunicadores populares, que luego se llamó de Cabinas Radiofónicas de Cotopaxi” (PRIETO 1999: 76). Frente a problemas de desinformación y analfabetismo de la población, la propuesta tuvo como objetivos “canalizar y aumentar la participación, generar un proceso educativo, difundir información y compartir experiencias” (LUCELLY 1996: 56); es decir, mediante la instalación de cabinas estratégicas para las grabaciones y producción radial, se logró una manera efectiva de involucrar directamente a campesinos e indígenas, para que sus ideas y pensamientos sean transmitidos por la radio comunitaria de su localidad. Esta labor fue el primer acercamiento comunicativo con este segmento poblacional, que además de propiciar una interrelación, permitió dar a conocer su realidad y, posteriormente, trabajar en proyectos para cambiarla.

384 Folleto Corape 20 años, Quiénes somos, Quito, 2010

Interior CS6.indd 368 08/12/2013 18:40:30

Por influencia de este tipo de experiencias, los indios decidieron crear sus propios medios de comunicación comunitarios. *Inti Pacha*[385] en Cangahua, fue la primera radio indígena, que propició el surgimiento de otras en Imbabura, Chimborazo y Bolívar que, poco a poco, consolidaron un concepto de radios indígenas comunitarias. Sin embargo; al igual que las radios pertenecientes a CORAPE, algunas tuvieron que constituirse también como comerciales por las limitaciones de la época.

a) Las Escuelas Radiofónicas Populares del Ecuador (ERPE)

En 1962 se creó las *Escuelas Radiofónicas Populares del Ecuador* (ERPE) en la provincia andina de Chimborazo, bajo el auspicio del entonces obispo de Riobamba, Monseñor Leonidas Proaño, "el Obispo de Los Indios" y uno de los promotores de la teología de la liberación en Ecuador.

Como su nombre sugiere, ERPE[386] fue establecido para promover la educación popular, especialmente, pero no exclusivamente, entre las comunidades indígenas kichwas del pueblo Puruwa de Chimborazo. Junto con el trabajo del Monseñor Proaño a favor del sector indígena y popular, ERPE promovió una larga campaña nacional de alfabetización y concienciación a través de la radio (1962-1974) en donde aproximadamente 18.000 indígenas y campesinos de 16 provincias de las 18 existentes en ese entonces en el Ecuador fueron beneficiarios, tanto en la lectoescritura como en sus derechos, proceso histórico que impactó y contribuyó en fortalecer las organizaciones indígenas de ésa época.

"Mientras Monseñor Proaño seguía a la cabeza de la Iglesia en Chimborazo, ERPE mantuvo su papel de medio de comunicación progresista dentro del ámbito religioso, pero posteriormente se dio un cambio y asumió un conservador" (CHUJI 2006:273). Más tarde, en 1985, ERPE se independizó de la Iglesia y pasó "a los propios, actores, los propios protagonistas"[387]. La renovación de ERPE terminó con la antigua política de "traducir al kichwa lo que se decía o escribía en castellano", sino que en "los reportajes comunitarios, la gente empezaron a hablar en su propia idioma" (Ibíd.).

El traspaso de la radio de las manos de la Iglesia a manos de los actores propios de esta provincia fue un logro y un cambio fundamental en el proceso de reafirmar y fortalecer la identidad, los derecho y principalmente el derecho a hablar en su propio idioma. Entonces, las comunidades empiezan a identificarse con la radio, empiezan a usarla como un medio para poder socializar sus demandas, para poder informarse y principalmente para dar a conocer sus necesidades. La radio se convirtió en un instrumento útil aliado para posicionar una demanda y fortalecer sus organizaciones.

Actualmente, ERPE continúa su labor comunicativa, con los actores locales y en su propio idioma a favor de las comunidades y organizaciones indígenas, campesinas y populares, habiendo desarrollado una política interesante de autofinanciamiento basada en la producción agrícola orgánica, y realizando varias líneas de

385 Pueden visitar: http://radiointipacha.com/page2.html

386 Cabe mencionar otras experiencias importantes de radio comunitaria educativa que tuvieron lugar en la zona andina norte de Cayambe y sur de Imbabura en la misma época como la Radio IRFEYAL (Instituto Radiofónico Fe y Alegría) y Radio Mensaje de Tabacundo, que trabajó desde 1964 en la educación indígena entre las comunidades kichwas. Esta radio dio seguimiento al trabajo emprendido por Dolores Cacuango, además apoyó otras luchas en que protagonizó la Federación Ecuatoriana de Indios (FEI), fundada por el Partido Comunista del Ecuador en 1944 (GALARZA 2003: 15). La Radio Federación Shuar.

387 CHELA, Bélgica, Directora de Noticias, ERPE. Entrevista, Riobamba, Abril 2003.

Interior CS6.indd 369 08/12/2013 18:40:30

trabajo con mujeres, salud, etc., incluso proyectando desarrollar la comunicación electrónica en las zonas rurales de Chimborazo[388].

Paralelamente en la misma década de los 60 en que se desarrollaba ERPE, en el sur de la Amazonía ecuatoriana, se promovía otra experiencia radiofónica que, en términos del derecho a la autonomía y autogestión organizativa de las nacionalidades y pueblos, fue significativamente más radical.Los Shuar y Achuar[389], nacionalidades indígenas vecinos que comparten una misma cultura e idioma y cuyos territorios ancestrales se ubican principalmente en lo que ahora son las provincias de Morona Santiago, Zamora Chinchipe y Pastaza del Ecuador, en alianza con un grupo de misioneros Salesianos progresistas, crearon la Federación Interprovincial de Centros Shuar y Achuar (FICSH-A) en 1964. Es de notar que la creación de la FICSH-A marcó un hito en la historia de las nacionalidades y pueblos del continente latinoamericano por ser una de las primeras organizaciones formadas exclusivamente a base de su identidad cultural y como pueblo o "nacionalidad". Hasta ese entonces, los centros Shuar (más que los Achuar que se ubican más alejados de las zonas de influencia de la colonización) habían sufrido un proceso de pérdida de sus tierras, así como de sometimiento cultural frente[390].

En los centros o comunidades se logró la recepción de la *Radio Federación* que se convirtió en un medio en donde se escuchaban a sí mismo a través de la música. La demanda por tener acceso a una aparato para sintonizar fue grande pero se dificultaba dado que los Shuar no tenían acceso al dinero para adquirir, por lo que la Federación gestionó un proyecto en Japón y consiguió 2.000 unidades a bajo costo. Con ésta y una segunda remesa de aparatos, la *Radio Federación* logró una recepción masiva entre los Shuar y Achuar de la programación de la radio.

b) Radio Inti Pacha

Inti Pacha es la primera radio comunitaria indígena del Ecuador. Su señal sale desde Cangahua, en Cayambe, provincia de Pichincha. Pero la pelea por obtener su frecuencia no fue sólo un ejemplo de tenacidad frente al poder político, sino también una muestra de la discriminación social que existe en el país.

Humberto Cholango, presidente de la Confederación de Nacionalidades indígenas del Ecuador (Conaie) cuenta la historia. En 1995 la organización que hoydirige inició los trámites para una frecuencia. Pero el objetivo era una radio comercial. La ley de esa época no permitía a las radios comunitarias percibir ingresos por publicidad; por lo que, luego de entregar los documentos correspondientes, los indígenas esperaron: "Nos dijeron que todo estaba saturado, que no había frecuencias". Entre los requisitos para hacer la solicitud estaba elaborar un plan de sostenibilidad y tener los equipos técnicos necesarios. Los indígenas cumplieron y por ello siguieron insistiendo. Pero ya con los equipos en su poder comenzaron a desesperar.

Entre otras cosas, desde la esfera gubernamental les decían que no tenían la experiencia para manejar un medio de comunicación o que lo iban a usar para hacer levantamientos. Cholango recuerda que hasta las

388 ERPE, en <http://www.erpe.org.ec/>

389 Además, los Shuar y Achuar, comparten una misma cultura con los pueblos Wampis y Awajún, cuyos territorios se ubican en la Amazonía noroccidental de Perú.

390 Los "centros" a que se refiere constituyen agrupaciones de poblaciones shuar y achuar en unas áreas, que pueden entenderse como forma de "comunidad".

Interior CS6.indd 370 08/12/2013 18:40:30

Fuerzas Armadas les pidieron firmar un documento en que certificaban no ser un peligro para la seguridad nacional. En el año 2000 en el Conartel dijeron que iban a resolver la solicitud para la radio de Cangahua. Y lo hicieron, pero negándola. Los indígenas presionaron en Guayaquil, ciudad a la cual el organismo fue a sesionar luego de rechazar el pedido. Al final lograron su propósito. Actualmente, Inti Pacha es un éxito radial. Y ya hay otras seis radios comunitarias en el sector indígena.

Por este tipo de experiencias, Cholango, como presidente de la CONAIE, siente sabor a triunfo al tener una ley que obligue al Estado a conceder el 34% del espectro radioeléctrico para medios comunitarios, aunque ahí se incluya el 10% que deberá destinarse a frecuencias para cultos religiosos. Pero hay interrogantes. La Ley de Comunicación determina que las concesiones se entregarán con previo informe del Consejo de Regulación y Desarrollo de la Información y Comunicación, ente integrado por cinco delegados de igual número de instancias políticas. Se cree que este organismo pudiera tener afinidad con el gobierno de turno. Y la preocupación nace porque hay el precedente de medios ligados al mundo indígena, que han sido objeto de presiones desde la élite del poder. En la administración de Correa concretamente dos casos: radio La Voz de Arútam y Telesangay.

Lourdes Tibán, asambleísta por Pachakutik, advierte que en ambos casos los medios no fueron cerrados, pero debieron cambiar su línea editorial crítica, por una más cercana al gobierno. "Fue tan notorio el cambio, que en las últimas elecciones ni siquiera entrevistaron a Pepe Acacho u otros candidatos indígenas". Acacho fue uno de los impulsores de dicho medio y obtuvo un puesto como legislador.

c) Consideraciones finales

No se puede negar la contribución de los medios de comunicación de las organizaciones indígenas, principalmente la radio, en la revitalización de la identidad cultural y la autoestima de los pueblos y nacionalidades como un primer paso para abrir el camino hacia la conquista de los otros derechos.

Este proceso no ha sido sencillo. Una de las primeras acciones que eran promovidas en las localidades fue la organización, la movilización social, la protesta, la defensa de los territorios, la interculturalidad; esta última en la medida en que la programación se abría al resto del público, se involucraba al otro en aras de construir una sociedad libre de discriminación, respetando las diferencias. Se podría hablar de este modo, de una contribución a la interculturalidad que desde ese entonces se venía construyendo.

Otro derecho que fueron ejerciendo sin las garantías del Estado fue el de la educación. Sin lugar a duda, tanto la experiencia de ERPE en los Andes como de la Radio Federación en la Amazonía, desde su distantes bases ideológicas, coincidieron en educar a la población indígena cuyo objetivo se vislumbraba en un poder conocer las dos realidades y fortalecer la propia cosmovisión. De ahí que se multiplicó la educación en lengua propia.

Si bien las experiencias de estas históricas radios pusieron los cimientos para ir tejiendo, paulatinamente, esa base social que le permitiera más adelante soportar las movilizaciones para exigir al estado el reconocimiento como pueblos, no se han dado mayores progresos en lo que concierne a tener acceso fácilmente a mas medios de comunicación que cubran las necesidades y demandas de todas las nacionalidades.

Los pueblos indígenas ven cada vez más a los medios de comunicación como una herramienta útil capaz de reafirmar sus demandas y democratizar la palabra. Al respecto, el Diputado Ricardo Ulcuango expresó:

Interior CS6.indd 371 08/12/2013 18:40:31

"La comunicación se ha vuelto un poder, incluso poder de decisión en el quehacer político del país (...) A través de los medios de comunicación tienen el control político directo (...), el control de la información. Esos son los aspectos que no permiten democratizar la comunicación. Yo diría que los medios de comunicación son incluso la última palabra. Ahí está reflejando el control económico y político del país".

Si bien el primer desafío para las nacionalidades y pueblos indígenas del Ecuador siempre ha sido el de lograr el ejercicio de su derecho a la comunicación, también el movimiento enfrenta desafíos "internos" relativos a la comunicación, que los reta a enfrentarlos y superar si es que la "comunicación indígena" (entendido como el uso y manejo de los medios de comunicación modernos) sea incluyente, pero sobre todo auto-gestionada (CHUJI 2006: 380), lo que no se ha podido lograr hasta ahora.

Interior CS6.indd 372 08/12/2013 18:40:31

4.2.4 COLOMBIA

La emisora Café 93.5 FM Estéreo del Líbano es una experiencia exitosa en cuanto a emisoras comunitarias. De hecho fue la primera que emitió cumpliendo todos los requisitos exigidos por el Ministerio de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones. Sin embargo, el pasado 13 de abril de 2012, le fueron decomisados los equipos de transmisión por orden de ese ministerio por una vieja deuda que no se había podido saldar respecto a sus pagos por el uso del espectro electromagnético y que ya habían negociado el año anterior, según indicó el profesor Gutiérrez.

Este hecho es sólo uno de muchos que ocurren con los medios comunitarios en el país, que evidentemente se encuentran en crisis y, lo más preocupante, tienden a desaparecer.

Desde el Estado, el Ministerio de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (Mintic) tiene como uno de sus objetivos "prestar el servicio y actividades de habilitación y vigilancia de los servicios de telecomunicaciones en forma oportuna y eficaz, cumpliendo con los requisitos de la normatividad legal vigente", por lo tanto, este ente es el encargado de regular a los medios de comunicación ya sean comerciales, de interés público o comunitarios.

Uno de los grandes problemas de las emisoras comunitarias son los exagerados cobros que se les imponen por el uso del espectro electromagnético y por los derechos de autor de la música que utilizan, que deben cancelar a Sayco y Acinpro, situación que podría ser más compleja con la llegada de la recién impuesta Ley Lleras.

A esto se suman las prohibiciones tales como el no cobro de pauta en las elecciones regionales, porque según la Ley Anticorrupción, los medios comunitarios deben prestar su servicio de manera gratuita.

La encrucijada en la que se encuentran las emisoras comunitarias es compleja, dado que no tienen condiciones dignas y de igualdad con la radio comercial para la realización de su trabajo. Esto hace que su sostenibilidad económica se origine prácticamente de sus propios recursos y de la venta de la pauta, pero esto, entonces, lleva en algunos casos a que se llenen de publicidad para sobrevivir. Sin embargo, su misión es diferente: las emisoras comunitarias se diferencian de las comerciales porque están al servicio de su comunidad y no tienen ánimo de lucro.

Entonces, ¿hasta dónde llega la responsabilidad del Estado con las emisoras comunitarias si su problema no es solo de contenidos apropiados y contextualizados para su región sino también económico? ¿Hasta qué punto es éste un asunto de corresponsabilidad, donde las posibles formas organizativas que soportan a estas radios deben elaborar diferentes formas de adquirir recursos para lograr mayor sostenibilidad?

Otro agravante es la censura por medio de la violencia. En lo corrido del 2013 ya han sido asesinados dos radialistas que cumplían con la tarea de informar. Por otro lado, líderes de la radio comunitaria, en ejercicio de su profesión de comunicadores, han sido perseguidos por diferentes grupos a los que les incomoda que se cuenten ciertas noticias y se informe a las comunidades sobre problemáticas de diferente índole, como los megaproyectos, el paramilitarismo, las condiciones de desigualdad en las que se encuentran ciertos grupos, entre otras.

Un caso paradigmático fue el de Argemiro Cárdenas Agudelo (2012), fundador y director de la emisora comunitaria Metroradio: la Red Radial Cafetera y representante de la región occidente ante el comité consul-

Interior CS6.indd 373 08/12/2013 18:40:31

tivo de radio del Mintic. El asesinato del periodista indígena Rodolfo Maya en 2010 también fu una señal del grave problema de inseguridad con el que tienen que lidiar a diario los radialistas indígenas, principalmente del Valle del Cauca.

En 2011 la Asociación Mundial de Radios Comunitarias América Latina y Caribe (Amarc-ALC) realizó una investigación en la que evaluó la situación de libertad de prensa de las emisoras comunitarias en Colombia. El panorama no fue favorable: de acuerdo al informe, las emisoras comunitarias afrontan amenazas, persecuciones ilegales, interceptaciones telefónicas y muchos periodistas tuvieron que exiliarse.

Las radios comunitarias se encuentran en crisis, de un lado, porque desde el Estado no se dan las condiciones para que se ejerza el derecho a la información y a la comunicación de manera equitativa; y, por otro, porque las amenazas y persecuciones a las que son sometidos los periodistas en nuestro país limitan la libertad de prensa. Sólo la solidaridad de las y los ciudadanos hacia estos medios comunitarios que construyen democracia desde la base podría revertir esta situación.

a) Problemas en el Cauca

El departamento del Cauca, ubicado en el suroccidente colombiano, tiene una extensión de 29,308 km². Más de la mitad de los municipios del departamento están poblados por indígenas, distribuidos en 116 cabildos.

En el Cauca operan desde el año 1980, doce (12) emisoras que hacen parte de los diez colectivos de comunicación de la Red AMCIC (Asociación de Medios de Comunicación Indígena de Colombia), y Consejo Regional Indígena del Cauca-CRIC, en el cual es filial el Tejido de Comunicación ACIN (Asociación de Cabildos indígenas del Norte del Cauca)[391].

Las cuales, recién en 2006 consiguen operan desde la legalidad, tras enfrentar múltiples problemas de índole legal y económica con el Estado; pero sobre todo, por la situación de emergencia que vive El Cauca, sus pobladores y medios comunitarios indígenas, por las acciones bélicas que aún se registran entre el ejército y la guerrilla de las FARC[392].

La situación de amenaza a las emisoras indígenas es permanente. El 28 de enero de 2012, el comunicador indígena Luis Hernán Sánchez, del pueblo Totoró miembro de la Red AMCIC, fue amenazado de muerte a través de llamada telefónica. En 2011, a principios del mes de abril, mediante un panfleto grupos paramilitares, amenazaron de muerte a los responsables de las 10 emisoras indígenas del Cauca y al coordinador del Programa de Comunicaciones del CRIC. El 12 de marzo de ese mismo año, hombres desconocidos vigilaron la residencia de Vicente Otero, coordinador del Programa de Comunicaciones del CRIC. En 2010, el 14 de octubre fue asesinado en su casa frente a su familia, el comunicador indígena Rodolfo Maya del Cabildo de López Adentro zona norte del Cauca.

---

391 El Tejido de Comunicación ACIN (Asociación de Cabildos indígenas del Norte del Cauca) es reconocido por ser el ganador 2010 del premio Bartolomé de las Casas, otorgado por la casa de América de España como reconocimiento a las organizaciones que defienden, protegen y respetan los valores de los indígenas de América.

392 Un ejemplo de ello, ocurrió durante el 2012, cuando en tan sólo dos meses la emisora del Cabildo de Toribío, Cauca, se vio afectada por las acciones bélicas. En cada hecho quedaron incomunicados los pobladores de las 36 veredas de Tacueyó, de las 25 de Toribío y de las 15 de San Francisco.

Interior CS6.indd 374 08/12/2013 18:40:31

Sobre las estadísticas de denuncias, Gustavo Ulcué,integrante del Tejido de Comunicación Nasa, señaló que estas son menores a la de periodistas y medios privados, porque no hay peticiones individuales de protección a comunicadores indígenas "*debido a que todos los casos de solicitud de medidas cautelares ante la CIDH se han presentado como Colectivo Humano o como pueblo Indígena, ya que nosotros creemos que una afectación individual afecta la armonía de una comunidad, por lo tanto la protección debe ser para toda la comunidad y no para una sola persona*" (MONROY 2011).

Por parte de la insurgencia, las comunidades indígenas de esta región han soportado la presencia de guerrillas de primera generación como las FARC y el ELN; y guerrillas de segunda generación, como el M-19 y el Movimiento Armado Indigenista Quintín Lame, desmovilizados a comienzos de la década de los noventa, y el Jaime BátemanCayón, sector disidente del M-19[393].

Por si no fuera poco, la situación de conflicto que envuelve al territorio de los indígenas del Cauca, ha llevado al gobierno colombiano a confundir la posición de neutralidad que las comunidades defienden[394], por una suerte de alianza o concubinato de los indígenas con la guerrilla de las FARC. Según HilberHumege, Consejero de Comunicaciones del la Organización Nacional Indígena (ONIC), *"en los medios de comunicación privados no hay una visión clara del asunto indígena, ni tampoco al gobierno le interesa que el mundo y Colombia conozca la realidad de la población indígena*"[395]. HilberHumege, explicó también, que los grupos armados pretenden silenciar a los indígenas como respuesta a su postura de neutralidad en el conflicto[396].

Por otra parte, Gustavo Ulcué, integrante del Tejido de Comunicación Nasa, señaló en entrevista, que no hay mucho éxito en las solicitudes hechas ante el gobierno colombiano para la protección de periodistas indígenas. Aunque agregó que "*también está el caso de los comunicadores indígenas que nos hemos negado a ese tipo de apoyo y que hemos buscado más bien ayuda de organizaciones de derechos humanos*".

b) Hacia una política de comunicación para los pueblos indígenas

Los Pueblos Indígenas del Cauca el 3 de marzo de 2004[397] presentaron ante el gobierno de Colombia sus propuestas para formalizar una política de comunicación para los pueblos indígenas:

> "Exigimos al gobierno de Colombia, a los organismos internacionales defensores de la libertad de Prensa, a los Medios de Comunicación Convencionales, la visibilización de los asuntos indígenas mas allá de la

393 Desde el siglo XX existe la presencia de fuerzas parainstitucionales, primero con los denominados "Pájaros" relacionados con sectores políticos y policiales; en la década de los setenta y buena parte de los ochenta se organizaron ejércitos privados con el apoyo de terratenientes y narcotraficantes afectados por las recuperaciones de tierras indígenas y campesinas; a partir del 2000 comenzaron a operar las Autodefensas Unidas de Colombia, a través de los Bloques Calima, Farallones y Libertad (LEON 2012)

394 El Estado, a través del Ministro del Interior, Juan Carlos Pinzón, ha abierto la polémica denunciando que "las Farc están infiltradas en el movimiento indígena del Cauca". Ver: REDACCIÓN (2012, 18 de julio). "Estas son las dos realidades del movimiento indígena en el Cauca". En: El país.com.co.

395 MONROY, A.; ibíd. Ver también el reportaje de Constanza Vieira (2010, 25 de mayo). "Gobierno de Colombia reprime indígenas del Cauca". Publicado en: Voltairenet.org.

396 El 6 de abril del 2012, Reporteros Sin Fronteras publicó un informe en el que denuncia cómo desde finales de febrero los grupos paramilitares han amenazado mediante panfletos a organizaciones indígenas y medios de comunicación afiliados a ellas. Entre las personas en riesgo se cuentan once periodistas y están amenazadas de ser blanco de ataques once estaciones radiales comunitarias miembros del Consejo Regional Indígena de Cauca (CRIC).

397 TUNUBALÁ, Jeremías (2004, 3 de marzo). "Por una política de comunicación para los pueblos indígenas". Disponible en: http://www.cric-colombia.org/portal/red-amcic-emisoras-indigenas/hacia-una-politica-publica-de-comunicacion-para-los-pueblos-indigenas-de-colombia/

Interior CS6.indd 375 08/12/2013 18:40:32

información convencional, eventos relacionados con el ejercicio del poder, las crisis de la naturaleza, el desenvolvimiento de la guerra o la alteración del orden público; en donde la información periodística, los pueblos y, organizaciones indígenas inscriban en un tipo de relato informativo más duradero y denso".

Esta propuesta exige a los medios de comunicación afirmar una política de inclusión de los pueblos indígenas en tiempo presente y futuro:

"Los aborígenes colombianos somos más que objetos de recuerdo o piezas exóticas de museo, somos pueblos persisten en romper con el exilio temporal que nos condena al pasado inactivo, estamos empeñados en seguir existiendo como culturas diversas, en un país en el que aún el sentido de la diversidad y su apropiación son una conquista que debe traducir en práctica y hechos cotidianos las aspiraciones constitucionales que reconocen a Colombia como un país multicultural y pluralista".

Como mecanismo para implementar una dinámica de veeduría sobre la información referida a las identidades indígenas, se propuso que los representantes de las organizaciones indígenas nacionales y los periodistas encuentren espacios para asumir el diseño de mecanismos de veeduría y control sobre las representaciones que los medios hacen de los asuntos indígenas y proponga estrategias para alcanzar representaciones sociales que promuevan el pluralismo, el reconocimiento y respeto por la diversidad cultural en Colombia:

"Proponemos para precisar esta iniciativa que el Ministerio de Comunicaciones y el Ministerio del Interior concerten con los pueblos aborígenes mecanismo de seguimiento y control de una política de comunicación y de medios para los pueblos indígenas, dando continuidad a las mesa de comunicación que se vienen planteando con las organizaciones indígenas a nivel nacional, haciendo seguimiento a los compromisos que se fijan y evaluando el impacto real de las propuestas que se desarrollan para favorecer el acceso de los pueblos indígenas a los medios de comunicación y la visibilización de las identidades indígenas en la esfera pública".

Se exalta la importancia de ceder a los pueblos indígenas la oportunidad de hablar no solo acerca de los asuntos indígenas, sino de los del conjunto del país[398]: "No es posible obrar formas de reconocimiento efectivo si los medios de comunicación imponen los monólogos, si hay quienes reemplazan la voz de los indígenas sean estos antropólogos, periodistas, sacerdotes, funcionarios públicos, asesores y consultores, expertos".

Por otro lado, señalan su preocupación por la estructura y la lógica de funcionamiento de los medios.

"Hay una estructura de autoridad y unos mecanismos en la toma de decisiones que son de carácter colectivo. Los pueblos indígenas reconocemos representatividad a las autoridades que elegimos, las decisiones se toman en el marco de asambleas y congresos de nivel local – regional y nacional. Existen organizaciones indígenas nacionales, regionales y locales y cada una de ellas está encabezada por autoridades delegadas para asumir representación con instituciones, el gobierno. Correspondería a los periodistas consultar estas instancias de autoridad y organización social en una actitud respetuosa de encuentro con las comunidades

398 En este sentido el término "asuntos indígenas" reconoce la especificidad de temas relacionados con los pueblos aborígenes, su cultura, su vida social y su cosmogonía considerando además que esperamos reconocimiento como interlocutores válidos ante los medios de comunicación, exponentes de un saber, de una opinión cuando se consulta al país de los temas de interés nacional. En este sentido la perspectiva del pensamiento indígena expresado en los medios, es una contribución a ese concierto de voces diversas, plurales que los medios deben visibilizar.

Interior CS6.indd 376 08/12/2013 18:40:32

> y en la búsqueda de las opiniones y posiciones que asumen como parte integrante del movimiento social indígena".

Resaltan que esta "política plural" no tendría fundamento si es que los medios (emisoras) comunitarias e indígenas sigan trabajando con aparatos de mala calidad, con cobertura local, pero sobre todo, a la merced de la violencia, como ocurre con más énfasis en el Valle del Cauca.

Interior CS6.indd 377 08/12/2013 18:40:32

4.2.5 MÉXICO

Fue un hecho sin precedentes, en materia de radio, televisión y telecomunicaciones en México, que la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN)[399] haya determinado la inconstitucionalidad de las reformas llevadas a cabo por el Congreso en 2006. Lo fue también la manera en cómo se llevó a cabo la discusión entre los Ministros[400], en tanto fue pública y porque por primera vez dicha instancia reconoció formalmente la figura de los *amicus curiae*, como forma de allegarse información necesaria para un análisis integral.

Desmanteladas las reformas, organizaciones sociales y de derechos humanos de México se aliaron para volver a presentar una propuesta que reformara la ley (en ese momento) vigente. Tal y como la propia Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) había recomendado a México en diversas ocasiones, se planteó la necesidad de reconocer a los medios comunitarios y brindarles la certeza jurídica para su existencia. Aleida Calleja opinaba:

> "Particularmente, hemos señalado que resulta fundamental asentar las bases para la existencia digna de los medios con fines sociales en el país, pues la legislación actual permite la discrecionalidad y favorece en demasía sólo a una parte del sector lucrativo. La muestra es que únicamente existen en México trece radios comunitarias permisionadas en manos de la ciudadanía, lo cual coloca a México en uno de los últimos lugares en materia de pluralidad informativa en radio y televisión a escala mundial" (OACNUDH 2007:15).

Ciertamente la Corte no determinó la inconstitucionalidad para que comunidades, no sólo indígenas, sino también equiparables, en cuanto a la situación de vulnerabilidad, pudieran tener sus propios medios de comunicación. Sin embargo, fue claro que una buena parte de los ministros dieron argumentos de una responsabilidad del Estado frente a esta situación.

a) Comunicación y agenda indígena

En México la agenda es amplia. Se deben modificar los artículos que establecen la desigualdad entre concesionarios, medios con fines de lucro y permisionados, medios con fines sociales, incluso los del Estado. Para ello, debe reconocerse la figura de medios comunitarios, los cuales tienen fines sociales y no pertenecen al Estado sino a las comunidades y a la ciudadanía. Además deben reconocerse las vías legales que les permitan a los medios comunitarios realizar actividades económicas sin fines de lucro con el objetivo de obtener los recursos necesarios para mantener al aire sus transmisiones de radio, particularmente frente al próximo proceso de convergencia digital que ameritará la inversión económica de cantidades importantes. De otro lado, la radio comunitaria se enfrenta a dificultades muy concretas[401]: económicas, sociales, represión, infraestructura de los medios de comunicación, entre otras.

399 En ese momento la Corte consideró que una ley reglamentaria como la de radio y televisión contravenía estándares internacionales de libertad de expresión, poniendo por encima del ejercicio de derechos los criterios económicos y técnicos.

400 Los ministros reconocieron que el tema era de alta complejidad y que existían muchos intereses de por medio; pero lo que estaba en juego era la determinación de los injustificables privilegios que las reformas dieron a los grupos mediáticos más poderosos del país, en detrimento del ejercicio de derechos fundamentales como lo son la libertad de expresión y el derecho a la información de millones de mexicanos.

401 Uno de los estados que más afrentas a los medios comunitarios indígenas o ciudadanos es el de Oaxaca.

Interior CS6.indd 378 08/12/2013 18:40:33

En general parece que se viviera una "guerra oculta". Los monopolios en complicidad con el Estado impiden el avance, y hasta el registro, para una competencia radiofónica.

b) Obstáculos y propuestas

En México es necesario trabajar en normas que permitan la existencia de medios de comunicación indígenas, concretamente de radios comunitarias[402], ya que en la actualidad, cuando los pueblos generan sus propios espacios informativos, son víctimas de la represión por parte de las autoridades federales[403]. El caso de Rosa Cruz Rosas, integrante de la radio comunitaria indígena "Uékakua" (La preferida), de Michoacán, es uno de los más representativos[404].

Obstáculos: Los obstáculos más frecuentes son los siguientes:

- Hay limitación para el acceso igualitario, por lo que es necesario introducir el concepto de radio comunitaria.
- Son muchos los requisitos para el otorgamiento de permisos.
- Para la operación y permanencia. Elementos técnicos, humanos y técnicos. No hay generación de recursos.
- Falta de equipos con mayor amplitud.
- Falta de oportunidad de capacitación y generar oportunidades con nuevos comunicadores.
- Lo que impide la permanencia de los proyectos son las agresiones y la carencia de recursos humanos, técnicos y económicos.

Propuestas

- Que los proyectos de comunicación se inscriban dentro de un proyecto político, y se respete el idioma.
- Debe responder a procesos sociales y políticos amplios.
- Se debe tomar en cuenta otros sectores, que deben colocarse y valorarse en términos de otras experiencias de comunicación.
- Debe referirse a otros medios no solamente radio.
- Es una postura pública, política, que se asumen a través de los medios.
- Intercambiar programas, para formar una comuna radial.
- Frente a la carencia de recursos humanos, la capacitación a comunicadores y corresponsales comunitarios.

---

402 El diputado por el Distrito de Pátzcuaro, recordó que en la actualidad existen radios comunitarias en lugares como Cheranástico, municipio de Paracho; Zacàn municipio de Los Reyes; Huecorio en Pátzcuaro; Ocumicho en Charapan; y San Lorenzo en Uruapan, que han sido reprimidas por pretender sus propios espacios de comunicación, como ha sido el caso de Ocumicho. En: Cambio de Michiacán (2013, 12 de agosto). Disponible en: http://www.cambiodemichoacan.com.mx/nota-204068

403 Palabras del legislador Eleazar Aparicio Tercero, Presidente de la Comisión de Pueblos Indígenas de la LXXII Legislatura local.

404 BERMEJILLO, Eugenio (2009, 27 de agosto). "Decomisan dos radios comunitarias en Michoacán". Disponible en: http://www.jornada.unam.mx/2009/02/16/oja142-michoacan.html

Interior CS6.indd 379 08/12/2013 18:40:33

- Frente a la carencia de recursos económicos, lo cual dificulta los procesos de desarrollo y mantenimiento de las radios, son necesarias modificaciones legislativas para que los medios comunitarios accedan a mecanismos de financiamientos.
- Observamos que los procesos de los diferentes proyectos radiofónicos parten de una organización de base, por lo que una manera de sustentabilidad económica es a través de procesos.
- Se propone clasificar a la Radio en: comunitaria, indígena, comunitaria en español, indígena cultural, libre indígena y comercial indígena concesionada.

c) Consideraciones finales

Los medios de comunicación son un filtro, que bajo una forma de pensar o una cultura determinada tiene una intencionalidad muy concreta. Los medios en general emiten una visión de los pueblos indígenas que no es real. Por lo tanto el reto para México es incidir en estos medios para llevar una imagen real de los indígenas; y en ello se ha trabajado a través de la radio comunitaria, que tiene ya una historia que viene desde la década de los años sesenta del siglo pasado.

Las expresiones de los medios de comunicación nacen en medio del conflicto social. Se inserta y da a conocer otras realidades. Oaxaca y Chiapas, son ejemplo de conflictos que reflejan las emisoras comunitarias. En Oaxaca hay un proceso, 50 radios comunitarias que reflejan el potencial que existe y se insertan en un medio de discriminación y opresión.

"En otras palabras, debe dársele a la comunicación social por medios electrónicos, la jerarquía que realmente debe tener: se trata del ejercicio de la libertad de expresión y prensa por medio de un soporte tecnológico distinto que no debe servir de excusa para limitar su ejercicio sustancial" (Palabras de Aleida Calleja ante la OACNUDH, 2007:19).

Interior CS6.indd 380 08/12/2013 18:40:33

4.2.6 PERÚ

Perú cuenta con 263 estaciones repetidoras de radio y televisión peruana que permiten su presencia en 1150 poblados menores y además existen 22 filiales con capacidad de producción local. También existen radios instaladas por el Programa Nacional de Manejo de Cuencas Hidrográficas y Conservación de Suelos (Pronamachcs) y el Ministerio de Agricultura[405].

Sin embargo, existe poca claridad en la regulación de dichos medios y se puede afirmar que las radios instaladas por el Pronamachcs y el Ministerio de Agricultura operan de manera ilegal. Estos medios "se limitan a reproducir una programación homogénea desde Lima, no valoran el sentido comunitario, ni reflejan la diversidad cultural. No atiende la agenda regional y más bien propagandizan únicamente al sector Energía y Minas y el Ejecutivo"[406].

Para el Ministerio de Transportes y Comunicaciones (MTC), los medios comunitarios son los que se ubican en comunidades campesinas, nativas e indígenas, áreas rurales o de preferente interés social. Se caracterizan por que su programación está destinada principalmente a fomentar la identidad y costumbres de la comunidad en la que se presta el servicio y fortalecen la integración nacional.

La licencia de un medio comunitario es por diez años y puede ser tramitada por persona natural o jurídica. En el caso de las comunidades nativas y campesinas puede ser tramitada por el representante legal a su nombre y de los miembros de la directiva u órgano que haga sus veces.

El MTC tiene un plazo de 90 días hábiles contados a partir de la admisión de la solicitud para responder a la solicitud y si no lo hace se aplica el silencio administrativo positivo, es decir, la licencia se considera aprobada.

a) Los medios comunitarios en cifras

De las 4694 estaciones de radio y televisión en el Perú, solo una (1) es de finalidad comunitaria. El 100% restante se divide entre medios de finalidad educativa (24%) y principalmente, comercial (76%).

La tendencia del desarrollo de la radiodifusión en el país señala que la radiodifusión comercial en estos últimos cuatro años se ha desarrollado fuertemente, pasando de tener 2611 en 2010 a casi el 36% más en 2013 (3560). En el caso de los medios públicos o educativos, la tendencia indica más bien un retroceso: de tener 1163 en 2012 a 1133 en 2013. Esto quiere decir que en un año se han cancelado las licencias de al menos 30 medios educativos. La situación de los medios de finalidad comunitaria es aún más desalentadora ya que indica que en cuatro años solo se ha logrado la autorización de un medio en todo el país.

Actualmente, Perú registra 3421 estaciones de radio; de los cuales el 82% son de finalidad comercial y el 12% de finalidad educativa o pública. La tendencia se ha conservado durante los últimos tres años.

La situación de la televisión encuentra un panorama más equitativo entre la radiodifusión comercial y educativa. De las 1273 estaciones de TV contabilizadas por CONCORTV en 2013, el 60% (763) son de finalidad comercial y el 40% (510) de finalidad educativa. Cabe destacar que hasta el momento no se ha logrado la autorización de ninguna estación de televisión con finalidad comunitaria.

405 En: Ponencia de Virna Valdivia de la Asociación CALANDRIA. II Encuentro Nacional de Comunicadores Indígenas, llevado a cabo el 24 de octubre de 2008. En: SERVINDI: http://servindi.org/actualidad/4876

406 Ibíd.

Interior CS6.indd 381 08/12/2013 18:40:33

Evolución de la radiodifusión según finalidad

	2010	2011	2012	2013
Comercial	2611	2961	3368	3560
Educativa	798	914	1163	1133
Comunitaria	0	0	1	1

Fuente: Informes 2010, 2011, 2012 y 2013 sobre las estadísticas de radio y televisión en el Perú – CONCORTV. Elaboración propia.

b) La primera radio comunitaria en el Perú en Ferreñafe

La primera radio comunitaria en el Perú se creó oficialmente en 2011 en el distrito de Incahuasi, provincia de Ferreñafe, de la región La Libertad.

Mediante Resolución Viceministerial N° 875-2001-MTC/03, el Ministerio de Transportes y Comunicaciones (MTC), autorizó la prestación del servicio de radiodifusión sonora comunitaria en los 100.7 Mhz. (Frecuencia Modulada).

Se trata de la primera autorización a nivel nacional que otorga el Ministerio bajo la modalidad operativa de radio Comunitaria, en conformidad con el informe Nº 3390-2011-MTC/28 de la Dirección General de Autorizaciones en Telecomunicaciones del MTC, que señala viable la solicitud y expediente técnico presentado por el Sr. Wilmer Sánchez Manayay, propietario de la radio en mención.

Dicho acto administrativo tuvo su inicio en la Gerencia Regional de Transportes y Comunicaciones del Gobierno Regional de Lambayeque, la misma que funciona como mesa de parte, evaluación de expedientes y asesoramiento para tramitar autorizaciones y/o Concesiones de servicios de radiodifusión y telecomunicaciones, competencia que ha sido otorgada a través de Convenio de Gestión Interinstitucional. El MTC ha señalado que el otorgamiento de tal autorización se ampara en la Ley de Radio y Televisión, la cual señala que el servicio de radiodifusión comunitaria se otorga a las estaciones ubicadas en comunidades campesinas, nativas e indígenas, zonas rurales o de preferente interés social y zonas fronterizas; las mismas que el Ministerio establece una atención preferencial y pagos de derechos que están muy por debajo de las estaciones de radio comerciales y educativas que solemos encontrar en las zonas urbanas, así también el trámite es completamente gratuito.

Es así, que la primera radio comunitaria del Perú, cuenta con autorización de funcionamiento a partir de la fecha de la emisión de la citada Resolución por un periodo de diez (10) años, siendo ésta renovable según lo establece la Ley N°28278.

Interior CS6.indd 382 08/12/2013 18:40:34

c) Consideraciones finales

En el Perú hay una tendencia cada vez mayor a la concentración de los medios de comunicación, a través de la propiedad de las empresas (prensa, radio y TV), los porcentajes de audiencia y los volúmenes de captación de la inversión publicitaria. En el ámbito de la radio, existen dos grandes grupos: RPP y Corporación Radial, entre ambos concentran cerca del 85% de la inversión publicitaria del país y similar porcentaje de la audiencia nacional. Las programaciones de las radios integrantes de ambos grupos tienen un carácter centralista, con escasa presencia de voces, problemáticas y propuestas desde las regiones. En la prensa escrita, hay tres grupos que controlan los diarios con mayor lectoría e inversión publicitaria: Grupo El Comercio (diarios El Comercio, Perú 21, El Trome, Gestión), EPENSA (Ojo, Correo, Ajá, El Bocón), y el grupo La República (La República, Líbero, El Popular). Los dos primeros son considerados de tendencia liberal y tienen los mayores niveles de lectoría. También hay concentración en la televisión. El Grupo Plural TV es propietario de Canal N (cable) y América Televisión (señal abierta). Los grupos El Comercio y La República son dueños de Plural TV. Los canales Global y ATV estarían vinculados al empresario mexicano Ángel González, con inversiones en estaciones en diversos países de la región. Panamericana Televisión es de propiedad de Genaro Delgado Parker y la familia Shütz Freundt; Frecuencia Latina pertenece al empresario peruano israelí Baruch Ivcher. Así como en las cadenas de radio, las programaciones de la televisión peruana son bastante centralistas.

Bajo un patrón centralista de desarrollo del sector de radio y televisión, la mayoría de medios de comunicación de las provincias sobrevive captando porcentajes mínimos de la inversión publicitaria privada y los fondos públicos provenientes de organismos estatales: municipalidades, gobiernos regionales y dependencias del gobierno central.

La precariedad económica de la mayoría de medios de comunicación de las regiones los hace vulnerables a los poderes locales, instituciones estatales y empresas mineras. Las emisoras provincianas son también vulnerables con relación a los gobiernos de turno, pues estos manejan con amplia discrecionalidad el órgano regulador de la radio y televisión en el Perú: el Ministerio de Transportes y Comunicaciones.

Con relación al campo de las representaciones que construye la prensa, cabe señalar que las agendas mediáticas en general no ponen de relieve los problemas y necesidades de los sectores pobres y excluidos, a quienes por lo general se los presenta como víctimas de las circunstancias o como sectores de la población que en algunas coyunturas expresan con "violencia injustificada" su descontento y malestar. No hay un seguimiento permanente respecto a los problemas ambientales y se informa de manera muy superficial y sesgada sobre los conflictos y movilizaciones sociales. Los medios de alcance nacional por lo general no tratan todas las etapas de los conflictos, se concentran en las fases de escalada y especialmente en las crisis si estas conllevan violencia.

Señala Karín Anchelia (ONAMIAP)[407], "que en el Perú se tiene un contexto generalizado de desarrollo y equivocadamente se mira otras culturas como modelo. Cuando miramos a los costados vemos una realidad

407 ÁLVAREZ, Jans (2013, 12 de abril). "Diversidad cultural, discriminación y medios de comunicación en el Perú". Entrevista a Karín Ruth Anchelia Jesusi, Secretaria Técnica de la Organización Nacional de Mujeres Indígenas Andina y Amazónicas del Perú – ONAMIAP. Disponible en: http://www.concortv.gob.pe/index.php/noticias/1111-diversidad-cultural-discriminacion-y-medios-de-comunicacion-en-el-peru.html

Interior CS6.indd 383 08/12/2013 18:40:34

diferente, con una diversidad de cultura que tiene que ser reflejado desde la capital, lamentablemente la multiculturalidad no es considerado como un valor, sino como un ente de división".

En Lima, centro del poder, generalmente se toman las versiones oficiales y las de carácter empresarial respecto a los conflictos sociales que se suscitan en diversas regiones. No se investiga en profundidad los conflictos, estos aparecen fragmentados, desarticulados y sin ningún tipo de patrón de factores causales o desencadenantes.

Se refleja falta de interés en informar y aportar a la prevención y salidas concertadas respecto a conflictos en latentes o en formación. En las esferas mediáticas de carácter capitalino, los pobres, las comunidades indígenas y otros sectores marginados son noticia de vez en cuando, pero no aparecen como sujetos de derechos y propuesta, en calidad de actores, tampoco se profundiza en sus necesidades, sus demandas e intereses. En general no se genera un contrapeso con las agendas políticas que tienen como fuentes principales al Estado, a los sectores empresariales más poderosos del país y a voceros de corporaciones extranjeras.

En contrapartida, en diversas localidades en las que se han desencadenado conflictos sociales operan medios de alcance local, principalmente radios con carácter comercial, educativo y comunitario. En el caso de estas últimas, se trata de proyectos de comunicación.

Las radios educativas, populares y comunitarias han protagonizado más de 60 años de historia social, cultural y política en América Latina. Para el caso peruano se trata de emisoras promovidas por organizaciones sociales en general, ONG, colectivos de iglesias, organizaciones de mujeres, comunidades indígenas, micro empresarios, entre otros sectores, que orientan su *quehacer* en la comunidad a partir de objetivos que tienen que ver con el derecho a expresarse, a tener voz pública, a acompañar y promover procesos de cambio, participación social y desarrollo. Tienen, en buena parte de casos, una opción política y comunicativa por una sociedad "más justa e inclusiva", la misma que impregna sus propuestas de programación, el ejercicio periodístico e informativo en sus ámbitos de intervención, y su rol como actores con capacidad de influencia local y regional.

El caso de radio "La Voz" de Bagua es un buen ejemplo de que la libertad de expresión en el Perú se mide de acuerdo a la posición de los actores sociales, y de la discrecionalidad del estado peruano para autorizar o clausurar medios comunitarios.

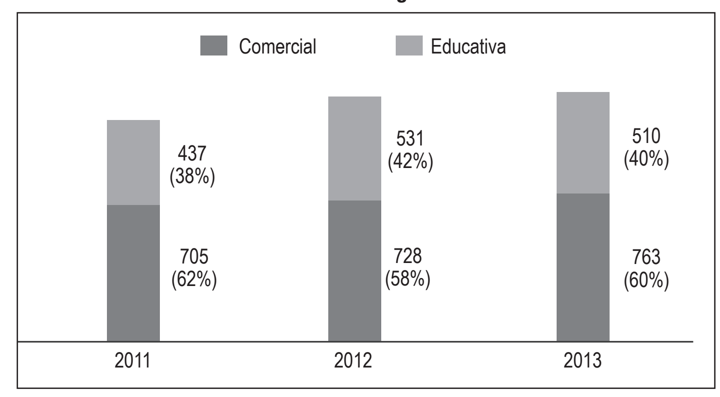
Estaciones de radio según finalidad – Periodo 2013

Comercial
Educativa
Comunitaria
0
477 (17%)
2256 (83%)
1 (0%)
632 (19%)
2640 (81%)
1 (0%)
623 (18%)
2797 (82%)
2011
2012
2013

Fuente: Informe 2013 - CONCORTV

Interior CS6.indd 384 08/12/2013 18:40:35

Estaciones de TV según finalidad



Fuente: Informe 2013 - CONCORTV

4.2.7 URUGUAY

La aprobación de la Ley 18.232 significó un hito histórico en el camino en pos de lograr una mayor democratización del sistema de medios uruguayo, a partir del reconocimiento de un tercer sector de la comunicación: las emisoras de radio y TV comunitarias. En su momento, según un comunicado del Ministerio de Industria, Energía y Minería, esta ley fue reconocida por organismos internacionales de defensa y promoción de la libertad de expresión como una ley "modelo" para la región.

Previsto por la norma, al poco tiempo se creó la Unidad Reguladora de Servicios de Comunicaciones (URSEC) y el Consejo Honorario Asesor de Radiodifusión Comunitaria (CHARC), integrado por representantes de los ministerios de Industria, Energía y Minería (MIEM) y de Educación y Culturas (MEC), por representantes de los gremios de emisoras comunitarias (AMARC y ECOS) y de la Universidad de la República, por el gremio de periodistas y trabajadores de la prensa (APU), y organizaciones de derechos humanos, como el Instituto de Estudios Legales y Sociales del Uruguay (IELSUR), entre otros.

Entre las funciones encomendadas a URSEC estuvo la realización de un censo, que sirviera para establecer el número y la ubicación de las radios comunitarias en todo Uruguay. Mientras que a CHARC, se le encomendó evaluar los planes comunicacionales y de servicio a la comunidad, y emitir opinión sobre la asignación de frecuencias de radiodifusión comunitaria.

> "**Artículo 20. (Regularización).-** Dentro del plazo de sesenta días de la entrada en vigencia de la presente ley, la Unidad Reguladora de Servicios de Comunicaciones (URSEC) realizará un censo para establecer el número y la ubicación de radios comunitarias. La presentación de las emisoras será voluntaria y se les proveerá de formularios adecuados para que den debida cuenta del cumplimiento de los requisitos y características previstas en la presente ley para el servicio de radiodifusión comunitaria".

Con un plan nacional organizado por zonas y departamentos, y tras varias solicitudes de AMARC, la URSEC abrió nuevos llamados a interesados al uso de una frecuencia en FM para brindar el servicio de radiodifusión comunitaria.

Asimismo, a efectos de informar y evacuar consultas en relación a este llamado, representantes de la Dirección Nacional de Telecomunicaciones y Servicios de Comunicación Audiovisual (DINATEL), organismo dependiente del MIEM, junto a representantes de la URSEC y del CHARC, realizaron charlas informativas en todo el país.

Finalizado el censo en 2008, la URSEC contabilizó 412 expedientes; es decir se sumó un total de 412 medios comunitarios registrados en todo Uruguay. Durante el periodo de 2008 a 2012, la URSEC terminó de revisar la situación de los 412 medios comunitarios, y con ello concluyó el estudio de 412 solicitudes de regularización que habían sido presentadas en el censo habilitado por la Ley 18.232 de Radiodifusión Comunitaria.

Por otro lado según URSEC, actualmente (al 2013) se registran 145 medios comunitarios: 64 administrado por medios comunitarios y 81, por el Ministerio de Cultura y Educación (MEC).

Interior CS6.indd 386 08/12/2013 18:40:36

CUADRO 3:
Distribución de medios comunitarios según departament

DEPARTAMENTO	FMC	FMC-MEC
Artigas	4	4
Canelones	12	14
Cerro largo	3	2
Colonia	1	6
Durazno	3	2
Flores	2	0
Florida	4	6
Lavalleja	4	1
Maldonado	3	3
Montevideo	13	9
Paysandú	1	4
Río negro	1	4
Rivera	3	6
Rocha	0	5
Salto	3	6
San josé	2	2
Soriano	0	2
Tacuarembó	2	4
Treinta y tres	3	1

Fuente: URSEC

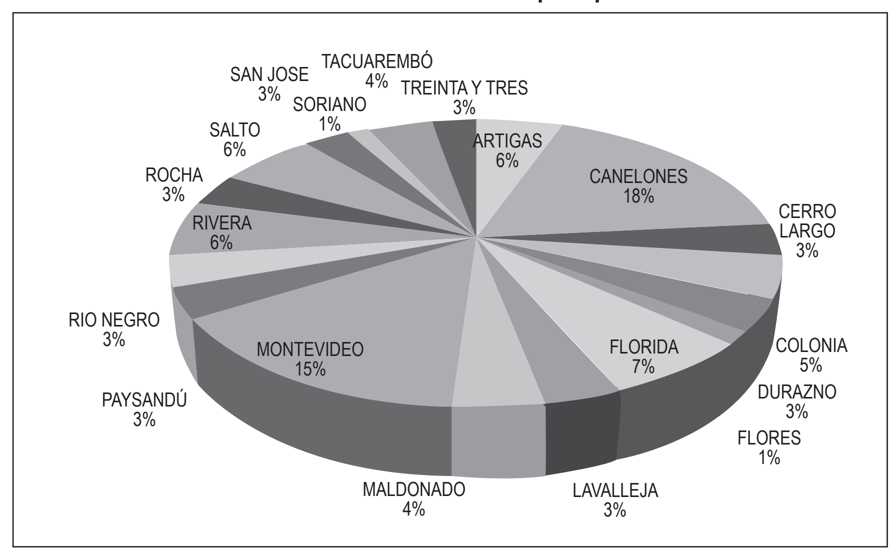
En cuanto a la distribución de los medios comunitarios en Uruguay, el departamento que cuenta con un porcentaje mayor es Canelones con el 18%, seguido por la capital de Uruguay, Montevideo con 15%. Entre ambos reúnen a la tercera parte de los medios comunitarios en el país. Cabe resaltar que ambos departamentos reúnen a los distritos y ciudades más importantes de Uruguay, que según el censo 2008, son también los departamentos que reúnen a la mayor cantidad de medios comunitarios.

En tercer lugar se ubica Florida con 7%, Salto con 6%, Colonia con 5%, Maldonado y Tacuarembó con 4%. Los departamentos con menos medios comunitarios son Treinta y tres, San josé, Rocha, Río Negro, Paysandú, Lavalleja, Durazno y Cerro Largo con 3%. Y finalmente, los departamentos de Soriano y Flores con un uno por ciento (ver gráfico 1).

Según la legislación actual, todas las frecuencias son administradas por el Estado uruguayo que entrega las ondas enconcesión a operadores privados. Es así que el Estado dispone de una red de emisoras de AM y FM (incluidas en la cifra total) que explota como un servicio de comunicación pública. También son emisoras, eminentemente comerciales que se sustentan con publicidad (oficial y privada) aunque también tienen algún aporte del Estado. Todas las emisoras uruguayas son de carácter comercial, lo que significa que subsisten con base, principalmente, a la publicidad comercial. Las radios comunitarias son de carácter no estatal y de interés público.

Interior CS6.indd 387 08/12/2013 18:40:37

Distribución de medios comunitarios por departamento



Elaboración propia. Fuente: URSEC, Informe 2012.

Interior CS6.indd 388 08/12/2013 18:40:37

CAPÍTULO V:

CONCLUSIONES Y APORTES

5.1 PROPUESTAS TEÓRICAS PARA EL EJERCICIO DEL DERECHO A LA COMUNICACIÓN

a) Se propone un enfoque más horizontal para la comunicación, que se soporta en la interrelación de los "derechos-necesidades-recursos de comunicación y el acceso-diálogo y participación" (BELTRÁN 2002-b: 25). Se precisa que la comunicación "es el proceso de interacción social democrática que se basa sobre el intercambio de símbolos por los cuales los seres humanos comparten voluntariamente sus experiencias bajo condiciones de acceso libre e igualitario, diálogo y participación".

b) La investigación diferencia la *comunicación pública* de la *comunicación política*. Consideramos que el acto mismo de *comunicar* implica no sólo una relación con *lo político*, sino con el concepto de *lo público* en el sentido del interés general y colectivo que les asiste. La comunicación, por naturaleza, tiene una función que le es propia: *lo político*, que es *público*. Así mismo, es necesario señalar que lo político es diametralmente distinto a la politiquería que campea en las democracias representativas, en particular en el contexto latinoamericano. Lo político no se distancia del acto de la comunicación, toda vez que tanto la primera como la segunda buscan entender, entre otros aspectos, el quehacer humano. Lo político es aquello que corresponde al ciudadano y al colectivo; es el espacio para el debate sobre los asuntos de interés general. Esta investigación concluye en que la posibilidad de que la comunicación pública y la comunicación política, construyan democracia, resulta un asunto bastante arriesgado, máxime cuando lo dominante en el paradigma actual de la comunicación, cualesquiera que sean sus vertientes, se asocia más con el mundo de la forma, de lo superficial y de lo aparente, que con la posibilidad de explorar espacios y desarrollar procesos que le apuesten a la construcción de democracia. Por tanto, para el análisis de los sistemas de comunicación y sus marcos regulatorios dentro de una democracia representativa, se ha tomado a consideración no solo el discurso y las prácticas oficialistas, sino también el contexto de pluralidad y participación de todos los actores sociales que integran el Estado pluricultural, en el proceso de toma de decisiones.

c) La investigación relaciona el paradigma horizontal de la comunicación con los postulados de la sociología relacional –que superan los límites de los paradigmas culturalistas y comunicacional (Luhmann, y también Habermas)-, y propone un estudio de la relación comunicación-democracia a través de "la emergencia de la 'ciudadanía societaria', la cual es constituida como relación

social, doblemente contingente, entre cultura y comunicación, y no ya como atribución asignada a los individuos por el Estado".

d) A nivel jurídico, esta doble relación ha implicado que el *derecho humano a la comunicación*, sea considerado más allá del derecho a la información y de expresión, es decir, de su nivel eminentemente esencialista y normativo. Se plantea que el *derecho a la comunicación* debe conceptualizarse en la retroacción y retroalimentación del discurso público que configura la estructura de una sociedad, de tal manera que se incluya a la ciudadanía societaria en el espacio público a través del ejercicio de una comunicación más horizontal, libre, igualitaria, dialógica y participativa. En términos más sencillos se plantea el derecho universal que todo individuo y colectivo social tiene de acceder y participar en la gestión de las políticas públicas de comunicación.

e) La investigación considera que hay una fuerte relación entre comunicación y desarrollo. La comunicación es un objetivo indispensable para poder crear un modelo de desarrollo y gobierno que sea útil y adecuado para la sociedad a la cual se la aplica. Este modelo debe basarse en la participación ciudadana (de todos los actores y procesos sociales) y en una comunicación horizontal que permita el cambio social y sustente políticas públicas de comunicación (interculturales). Este modelo contradice los discursos esencialistas que ven en la regulación del sistema de comunicación una oportunidad para privatizar la comunicación pública a causas populistas, o como otros afirman, como una afrenta directa a la libertad de prensa (que no es libertad de expresión).

f) Planteamos la necesidad de recusar la perspectiva de conflictos como *lucha por el poder político*, que traza una línea divisoria infranqueable entre los que están a favor del cambio, del desarrollo o de la lucha social, y del otro lado los antisistema o los desarrollistas, como actores sustantivamente antagónicos, que imposibilita el diálogo y la participación en el contexto de creación de políticas públicas diferenciales. Planteamos más bien, la oportunidad de tender lazos comunicativos entre los diferentes actores sociales (Estado, pueblos indígenas, etc.), tejer redes de relaciones que faciliten los procesos de desarrollo (o del *buen vivir*), haciendo uso de la comunicación para construir confianzas y nuevas plataformas que incidan y reconozcan los problemas sociales. Para el caso de los pueblos indígenas, el desafío es atender a esa afectación diferencial y lograr que se fortalezca la comunicación indígena y se promueva la comunicación intercultural a fin de promover el diálogo entre pueblos originarios, y entre estos y el resto de la ciudadanía societaria. Sin duda, es necesario construir políticas públicas no solo para los pueblos indígenas sino construidas por los pueblos indígenas tanto para ellos como para el resto de la sociedad. Para esto es necesario trabajar en la perspectiva de interculturalizar a toda la sociedad; y para esto se requiere avanzar hacia una política íntegra e intercultural de comunicación que tenga como base o asiento el derecho a la comunicación.

g) Finalmente, la investigación plantea la definición del **Derecho a la Comunicación** en los siguientes términos:

Entender a la comunicación como derecho nos permite primero reconocer que la comunicación es un derecho fundamental del ser humano, y que por tanto, puede y debe asumir la misma

Interior CS6.indd 390 08/12/2013 18:40:38

calidad y amplitud de los demás derechos como a la vida, la salud o la educación, haciendo así parte del carácter indivisible de los derechos humanos. Segundo, el derecho a la comunicación nos permite reconocer la importancia y defensa de la información como bien colectivo, la que independiente a quien la administre por crédito social no pierde nunca su condición de bien colectivo y no unilateral o monopólico sino que más bien nos permite reconocer que el diálogo como intercambio equilibrado y potenciador de las partes es la forma más viable del desarrollo humano integral. Tercero, el derecho a la comunicación, por otro lado, permite que todos y cada uno de los sujetos se consideren aptos por naturaleza tanto de ser receptores, como emisores de mensajes los que operando desde sus referentes culturales propios posibiliten un diálogo intercultural equilibrado y potenciador de sus cualidades. Así la edificación de sociedades democráticas se liga intrínsecamente a la capacidad de reconocimiento, valoración y respeto de las diferencias hecho que sólo será posible gracias a la contribución de los espacios de una comunicación dialógica. Finalmente, el derecho a la comunicación nos aleja de la noción paulatinamente superada de las libertades de expresión e información, para asumir una calidad incluso más amplia donde los sujetos estemos dotados inclusive constitucionalmente de este derecho esencial y que nos posibilita la construcción social misma.

5.2 EL DERECHO A LA COMUNICACIÓN: SITUACIÓN DE LA LIBERTAD DE EXPRESIÓN E INFORMACIÓN EN AMÉRICA LATINA

La situación de la libertad de expresión en América Latina es poco auspiciosa. Con excepción de Uruguay y Argentina, Colombia, México, Bolivia, Ecuador y Perú se ubican después del puesto 100 en el Ranking de Libertad de expresión que realiza todos los años Reporteros Sin Fronteras. México es el peor ubicado en el puesto 153; le sigue Colombia en el puesto 129, Ecuador en el 119, Bolivia en el 109 y Perú en el puesto 105. Cabe destacar que los países peor ubicados en este ranking son los que también han reportado mayor número de ataques contra medios locales y comunitarios.

En América Latina los únicos países de Latinoamérica que han logrado incorporar a la comunicación como derecho dentro de su Carta Magna son Bolivia y Ecuador. En ambos casos las reformas constitucionales se hicieron durante los primeros gobiernos de Evo Morales (2009) y Rafael Correa (2008), ambos de partidos de izquierda con amplia relación con los movimientos sociales e indígenas de sus países.

- ***Ecuador***

En Ecuador, las reformas a la legislación sobre radiodifusión han generado alertas en los organismos internacionales de protección de la libertad de prensa, por cuanto se ha normado un régimen de obligaciones para los medios de comunicación que podrían dar lugar a diversos tipos de sanciones que contravienen los requisitos del artículo 13.2 de la Convención. Así por ejemplo, la LOC -recientemente aprobada-, establece una falta que denomina “linchamiento mediático”. En ese sentido, cualquier denuncia sostenida de corrupción, que pueda conducir a la reducción de la credibilidad pública del funcionario involucrado, podría ser calificada por el órgano administrativo competente como “linchamiento mediático” y ser objeto de las

Interior CS6.indd 391 08/12/2013 18:40:38

correspondientes sanciones. Cabe destacar que estas disposiciones se dan en un contexto marcado por la corrupción (Transparencia ubica a Ecuador en el puesto 118 del Índice de Percepción de Corrupción 2012), en donde son justamente los medios y periodistas locales (muchos de ellos rurales y comunitarios) los que sufren un mayor porcentaje de ataques de parte de funcionarios públicos.

En perspectiva, si bien es ponderable la aprobación de la Ley Orgánica de Comunicación (LOC) en 2013 para la sostenibilidad de los medios comunitarios e indígenas; la situación de la libertad de expresión e información –el derecho a la comunicación- permite sostener que estos avances son cuestionables, por cuanto en el país no existe un ambiente de respeto a la libertad de expresión de todos los actores sociales. Al respecto cabe citar a Capriles (2005: 10) sobre la diferencia entre una política nacional de comunicación (PNC) democrática y no democrática: "*Las PNC deben asegurar: decisión colectiva acerca de las instituciones, sistemas y procesos de comunicación; y participación en el uso de los mecanismos y medios en todos sus niveles. Porque la comunicación es, básicamente, en su función social, un proceso político democrático orientado a la participación democrática en los procesos de decisión de todos los asuntos importantes en el cuerpo social*".

Otro avance en materia de radiodifusión comunitaria fue la aprobación en 2010 del proyecto estatal: Creación de Redes de Medios Comunitarios, Públicos y Privados Locales. Este proyecto prevé la instalación de 20 radios comunitarias hasta finales de este año, mientras que para 2015 se estima contar con un total de 54 estaciones. Cabe señalar que desde la aprobación de la LOC por parte de la Asamblea Nacional, existe una mejor distribución de las frecuencias de radio y televisión en 33 por ciento para los medios privados, 33 para los públicos y 34 para los comunitarios.

En Ecuador, durante el periodo estudiado (2007-2012) se han monitoreado cinco asesinatos contra periodistas, solo uno de ellos relacionado con el ejercicio del periodismo. Asimismo, se ha monitoreado el cierre de 11 radioemisoras, más de la mitad de las cuales eran críticas de la gestión gubernamental. Cabe señalar que durante el último periodo de gobierno del presidente Rafael Correa, los estados miembros de las Naciones Unidas emitieron 24 recomendaciones en materia de libertad de expresión durante el Examen Periódico Universal de Ecuador. El gobierno ecuatoriano rechazó tres de las recomendaciones, entre ellas la que lo exhortaba a derogar las leyes que criminalicen la opinión. Correa también comenzó un ataque sostenido contra la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión de la Organización de los Estados Americanos (OEA), una iniciativa que fue considerada por la comunidad internacional como una amenaza a una institución vital en la defensa de la prensa regional.

- ***Argentina***

En Argentina, Estado Federado, las normas que amparan la libertad de expresión e información no tienen arraigo explícito. Su naturaleza permite a las provincias dictar sus propias constituciones y leyes. Por ejemplo en Argentina, "existen provincias que poseen leyes de acceso a la información pública que son amplias y vanguardistas, como el caso de la de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires". Por otro lado, hay casos en los que la normativa es restringida o presenta vacíos legales importantes, como puede ser el caso de la Ley de Jujuy o la de Mendoza. En regiones como Tucumán, la situación no distaría mucho de la realidad nacional y

Interior CS6.indd 392 08/12/2013 18:40:38

se agrava, porque no posee ley ni decreto que regule este derecho. Un caso paradigmático que sucedió en el tiempo de la investigación fue la aprobación de la "Ley de defensa de la libertad de expresión" (2013) en la C.A.B.A., que confronta directamente a la Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual.

El estudio concluyó que en Argentina el principal enemigo del periodismo es la forma en que la política se relaciona con los medios. Durante el periodo estudiado: 2009-2012, de un total de 550 casos en las cuáles las víctimas señalaron un agresor determinado, en 178 las agresiones estuvieron vinculadas a la política de ese lugar y sus relaciones de poder: funcionarios (municipal, provincial y nacional), fuerza militar, medio público, justicia provincial o federal, y al poder legislativo o municipal. Esto demuestra que la calidad de la libertad de expresión (a diferencia de otros países de América Latina) tiene que ver sobre todo, con la calidad de la política. Pero las brechas se disparan en cuanto libertad de expresión e información, cuando la prensa entra en disputa con la política local, sobre todo en ciudades de menos de 50 mil habitantes como Salta, Misiones o Santa Fe.

Las condiciones de mercado de los medios de comunicación también imponen limitaciones a las libertades comunicativas. Cabe señalar que en Argentina ningún medio, ni comercial, ni comunitario ni estatal, es sustentable sin la asistencia del Estado. El Estado asiste a los medios privados comerciales a través de medidas impositivas, a través de la extensión de los plazos de explotación de las licencias, mediante beneficios para la concentración de estas licencias. En ese sentido, la necesidad de blanquear esa asistencia estatal y establecer reglas de juego, permitirá que sea ecuánime y democrática, en vez de estar supeditada a la capacidad de lobby de cada uno de los actores. Para el caso, de los medios de *administración privada sin fines de lucro* (medios comunitarios), la situación es mucho más complicada por cuanto se sostienen por medio de subsidios y/o donaciones. Para el caso de los *medios públicos* de *derecho público estatal* (tales son los casos de la población originaria, universidad nacionales e Iglesia Católica), su sustentabilidad está garantizada por la asistencia del Estado, y de su propia administración, aunque esta no garantiza la autonomía de su información.

En Argentina, el poder de los *multimedios* aún limita la pluralidad en la información. La más representativa es el *Clarín*. El Grupo Clarín posee una gran cantidad de medios gráficos (el más importante *Diario Clarín*), empresas televisivas (su empresa ARTEAR S.A. administra *Canal 13, Todo Noticias, Canal 12* (Córdoba), *Canal 7* (Bahía Blanca), *Bariloche TV*, etc.), empresas de cable como CableVisión S.A. y *CableVisión/Fibertel,* productora de contenido, emisoras de radio (Radio Mitre S.A.), medios digitales, entre otros. Su poder es tal que controla ADEPA, la Asociación de Entidades Periodísticas de Argentina (que agrupa a los diarios de papel); ATA, la Asociación de Teledifusoras Argentinas; la ATVC, la Asociación de Televisión por Cable; y la ARPA, la Asociación de Radios Privadas de Argentina. Es decir, controla las principales asociaciones de empresas periodísticas. Esta situación ha llevado a que en los últimos años (desde el 2009), a raíz de la aprobación de la "Ley 26.522, Ley de Comunicación Audiovisual", el multimedio iniciara una "guerra por la libertad de prensa", teniendo como principal contendiente al gobierno actual de Argentina. Si bien no se ha logrado la derogación de la Ley, el poder de este multimedio crea un ambiente de inestabilidad para los medios comunitarios e indígenas, que amparan sus derechos en esta Ley.

Argentina desde 2007 ha avanzado en la democratización de la comunicación. Así, en 2009 ha logrado la aprobación de la Ley de Servicio de Comunicación Audiovisual (LSCA), que reconoce tres tipos de tipos de

Interior CS6.indd 393 08/12/2013 18:40:39

modalidades de radiodifusión: estatal, privada con fines de lucro y privada sin fines de lucro, reservando el 33" del espectro radiofónico a los medios privados sin fines de lucro (medios comunitarios).

La investigación concluye que en Argentina se vive un ambiente moderado de respeto a la libertad expresión e información. No hay censura directa, ni cierre de periódicos, persecución a periodistas, etc., pero si hay lo que la CIDH denomina como *mecanismos indirectos de amenaza a la libertad de expresión*. Estos son: la concentración de la propiedad en grandes medios privados, y la manipulación de la información por parte del Estado, a través de la utilización de la publicidad oficial que el gobierno nacional utiliza para promocionarse a sí mismo y/o para denostar a la oposición.

- ***Bolivia***

El estudio concluye que Bolivia es uno de los países que más ha avanzado en materia de políticas públicas de comunicación. En 2011, se crea al Ministerio de Comunicación, que tiene como principal atribución: "diseñar, elaborar y desarrollar políticas y estrategias de comunicación gubernamental, en compatibilidad del Plan Nacional de Desarrollo". En 2012 aprueba la Ley Nº 315, de Seguro Privado de Vida e Invalidez Permanente por Accidentes, Enfermedades en General u Otras Causas, para las Trabajadoras y los Trabajadores de la Prensa de Bolivia "Hermanos Peñasco Layme". Aunque también otras que según la Relatoría Especial contravienen la libertad de expresión: La Ley de Régimen Electoral (y su reglamentación), que prohíbe a periodistas acceder a entrevistas con los candidatos que postulan a jueces y magistrados del Órgano Judicial; y la discutida "Ley contra el Racismo", que prohíbe la publicación de mensajes discriminatorios y castiga a los infractores con penas que pueden derivar en el cierre del medio de comunicación o la cárcel para los periodistas.

En Bolivia otro avance importante para la diversificación de la comunicación ha sido la creación de la red de "Radios de los Pueblos Originarios de Bolivia" mediante el decreto 29174. Esta red tiene por objeto facilitar la creación de medios de comunicación en zonas rurales donde, por razones técnicas, los habitantes no pueden acceder fácilmente a soportes de información y comunicación (Internet, teléfono, red hertziana). Y así, las radios comunitarias, lo mismo que ya sucede con las radios llamadas culturales o educativas, estarán exentas de impuestos sobre la asignación y el uso de su frecuencia. A pesar de estas mejoras, existen determinadas limitaciones legales que incurren en desigualdades en el acceso a la propiedad estas emisoras. Según este decreto, no puede ser propietario de estas radios ningún representante del poder ejecutivo, legislativo o judicial. Esa disposición vale también para los políticos en general, los responsables sindicales y los ministros del culto. Otra limitación es la concesión o renovación de una frecuencia a la condición de que la mencionada radio comunitaria se abstenga "de emitir mensajes partidarios o proselitistas, de cualquier tipo", y se limite a mensajes educativos, culturales o comunitarios. Esta última disposición contraviene el derecho que debe tener todo medio a definir su línea editorial.

- ***Colombia***

En Colombia el panorama de la libertad de expresión es bastante desalentador, dado el aumento en el número de agresiones y ataques contra periodistas y medios de comunicación (de 161 en 2011, a 193 en 2012). Pero sobre todo, por el ambiente de impunidad que se ha generado como efecto colateral del clima de hostilidad y violencia que vive todo el país.

Interior CS6.indd 394 08/12/2013 18:40:39

En Colombia, la autocensura, ya es práctica recurrente para los periodistas, más aún cuando lo que se pone en riesgo en estos casos, no es la situación económica o laboral del periodista, sino su vida misma. Como lo señala el Índice PAN preparado por la Fundación para la Libertad de Prensa (FLIP), "*todo ello ha contribuido al silenciamiento de los medios de comunicación y ha convertido a Colombia en un país con un déficit informativo, donde existe una gran distorsión en la información que se publica*". Cabe resaltar que de los casos reportados por el FLIP (2010-2013), se han reportado el asesinato de cuatro periodistas comunitarios, y más de un centenar de agresiones contra periodistas en el interior del país.

En Colombia, la situación de amenaza a las emisoras indígenas es permanente, principalmente en la provincia del Cauca (en donde más de la mitad de municipios está poblado por indígenas). Esta provincia reúne a un número importante de medios indígenas, los cuales sufren permanentemente los embates de las acciones bélicas que aún se registran entre el ejército y la guerrilla de las FARC. El Consejo Regional Indígena del Cauca (CRIC) ha denunciado: "Actores como la insurgencia armada y el estado son los que a través de sus acciones y políticas afectan negativamente al movimiento indígena del Norte del Cauca. De un lado, está el interés de la guerrilla en controlar militar y políticamente el territorio, para avanzar en los objetivos de su lucha armada, que ve como única alternativa ante la situación del país, y para su avance, el proceso indígena y popular se convierten en un estorbo" (ACIN, 2005).

Colombia durante el periodo 2007-2012 ha realizado avances en materia de democratización de la comunicación. En 2007 mediante Acuerdo 292 se aprueban los "lineamientos de política pública, en materia de comunicación comunitaria en Bogotá" (2007) y se crea mediante Decreto 627, el "Consejo Distrital de Medios y Comunicadores Comunitarios. En 2008 se aprueba la "Ley de Política Pública Distrital de Comunicación", la primera en Colombia, y en 2010, el MINTIC otorga licencias a siete emisoras comunitarias en Bogotá, después de veinte años de espera. Por otro lado, durante 2011 se crea la "Organización de los Pueblos Indígenas de Colombia" con la venia del gobierno colombiano. Al respecto el Consejo regional del Cauca (CRIC) ha denunciado: "*Resulta paradójico que un gobierno como el actual, preocupado por desconocer los procesos sociales indígenas, campesinos, afros o gremiales, se presente ahora como impulsor de la participación ciudadana y legitima la creación de la OPIC, que se presenta como una organización de pueblos indígenas, cuando realmente es una agremiación de indígenas protestantes, dirigidos por voceros religiosos indígenas y de autodefensas campesinas desmovilizadas, que no cuentan con el aval oficial de ningún cabildo*" (Consejería Mayor del CRIC, 2009).

- ***Perú***

En Perú durante el periodo de estudio se han registrado avances en materia de comunicación, el más importante, la creación del Fondo de Inversión en Telecomunicaciones (FITEL) en 2007, que viene a potenciar el Conglomerado de Proyectos de Apoyo a la Comunicación Comunal (CPACC). Otra iniciativa importante fue la presentación del "Anteproyecto de Radiodifusión Estatal", fruto de la concertación de mesas de trabajo entre el gobierno peruano y organizaciones civiles como CALANDRIA.

La presentación del "Plan Maestro para la implementación de la TV digital" 2010, también fue otra buena iniciativa que permitió "*establecer las medidas y acciones necesarias para la transición de los servicios de*

Interior CS6.indd 395 08/12/2013 18:40:39

*radiodifusión por televisión con tecnología analógica, hacia la prestación de estos servicios utilizando tecnología digita*l".

En materia de radiodifusión, en 2010 mediante D.S. Nº060, se autoriza la modificatoria a la Ley de Radio y Televisión señalando entre otras disposiciones, la simplificación del "procedimiento aplicable para el servicio de radiodifusión estatal, a fin de facilitar el otorgamiento de las autorizaciones respectivas. Se establece además que para este servicio no aplicarán las disposiciones relativas al concurso público: ni del pago por derecho, ni de los plazos para el pago del canon anual. De acuerdo a Ley también se autoriza que las estaciones que hubieran incurrido en alguna de las causales establecidas en el Reglamento General de la Ley de Telecomunicaciones, durante su vigencia, se les otorgue un plazo para que regularicen su situación ante el Ministerio de Transportes y Comunicaciones; ya que, "*la extinción de sus autorizaciones disminuiría la cantidad de medios de comunicación en el país, perjudicando con ello el principio de pluralismo informativo*". Asimismo, durante 2011se aprueba la R.M., que aprueba los criterios para la determinación de áreas rurales y lugares de preferente interés social. Otro avance tienen que ver con la creación de la primera radio comunitaria en Ferreñafe, al norte del país.

En Perú, el porcentaje importante de ataques de parte de la fuerza pública contra los medios de comunicación está relacionado con los conflictos socio-ambientales que el Perú vivió durante el periodo 2007-2012, y con el clima de censura y represión que las administraciones públicas instauran en sus localidades. Dos casos paradigmáticos son los que sucedieron en Bagua (2009) y Conga (2012). En ambos casos se demostró la manipulación arbitraria de los procedimientos administrativos del Estado para conceder, renovar o anular licencias de los medios y ONG's que denunciaron los excesos del gobierno durante los conflictos. Según señala la Relatoría Especial, la "*utilización del poder del Estado y los recursos de la hacienda pública; la concesión de prebendas arancelarias (...), entre otros, con el objetivo de presionar y castigar o premiar y privilegiar a los comunicadores sociales y a los medios de comunicación en función de sus líneas informativas, atenta contra la libertad de expresión y deben estar expresamente prohibidos por la ley*". En ese sentido, la cancelación de la licencia a la emisora "La Voz" de Utcubamba (región Loreto) por "razones administrativas", indica más bien la represalia del gobierno peruano con el medio de comunicación por su actuación durante la tragedia en Bagua. Este comportamiento también señala la política de comunicación que el Estado peruano tiene para con los medios de comunicación rurales, comunitarios e indígenas, así como de la fragilidad de estos medios contra los poderes gubernamentales y económicos. Se observa una situación de estigmatización del periodista en la movilización social, tanto de parte del poder público como de las organizaciones sociales. Por otro lado, se observan algunos avances con el descenso de ataques contra la prensa peruana en relación a los años anteriores (de 212 en 2007, a 136 en 2012).

En Perú, durante este periodo se ha identificado una alta concentración en televisión y la radio (las cuales se mantienen como las plataformas mediáticas más importantes para informarse en el Perú). En su Informe 2013, el Consejo Consultivo de Radio y Televisión (CONCORTV) señala que los titulares de televisión y radio con más estaciones a nivel nacional (después de los medios públicos) fueron Panamericana Televisión S.A. (89), y Asociación Cultural Bethel (81), respectivamente (ver cuadros 4 y 5). Con respecto a la primera empresa, Panamericana Televisión S.A., los informes de CONCORTV de 2010 hasta 2013 la ubican como la

Interior CS6.indd 396 08/12/2013 18:40:40

empresa con más estaciones de radio y televisión a nivel nacional. Estos informes también señalan que los titulares de medios de radiodifusión se ubican prioritariamente en las más importantes regiones del Perú, tales son los casos de Lima (540), Junín (188), Arequipa (168), Ancash (163), Cajamarca (155) y La Libertad (131). De los datos se infiere que el 10% de las estaciones de radio y televisión estaría concentrado solo en Lima. En resumen, se observa que la concentración de medios se agrupa en pocas empresas periodísticas, la mayoría asentadas en Lima. Esta situación concluye que el marco general de políticas, leyes y regulación en el Perú no ha cumplido con los desafíos de la digitalización: la desconcentración de medios.

❖ ***México***

En México, la actual legislación en materia de medios de comunicación no responde a la realidad de la radio comunitaria, en tanto que sólo considera dos tipos de permisos para radio: comerciales y culturales; en ninguna de las dos se puede catalogar a la radio comunitaria porque sus fines son diferentes. Por otra parte los requisitos que se imponen a la radio comunitaria dificultan las posibilidades de acceder a una señal, entre éstos se encuentran el peritaje técnico que tiene un alto costo y que está fuera de las posibilidades de pago de la radio comunitaria, así como a las especificaciones técnicas del equipo de transmisión cuando en muchos de los casos el equipo con que se transmite ha sido elaborado con los modestos medios de los integrantes de las radios comunitarias por lo que no se está en condiciones de responder a los requerimientos técnicos establecidos por la legislación vigente.

Además no se considera la visión indígena, ni se toman los elementos culturales de las comunidades como criterios para el otorgamiento de los permisos de transmisión, por lo que se requiere de un órgano técnico autónomo quien desde esta visión califique el otorgamiento de los permisos.

Al negarse los permisos de transmisión a la radio comunitaria y desatar una persecución en donde no solamente se decomisa el equipo sino además se expropia el local desde donde se transmite, se comete el delito de genocidio por negarse el derecho de libre expresión, se deja de lado la importancia del servicio de información inmediato que se hace al interior de las comunidades.

❖ ***Uruguay***

En Uruguay no hay una política oficial de presiones a los periodistas, más allá de incidentes aislados. A diferencia del panorama sobre Libertad de Expresión en la región de América Latina, Uruguay se destaca por ser un país en donde se respeta la libertad de expresión, y donde los ataques a la prensa son hechos aislados a la estructura política y social del Estado.

Con todas las reformas que Uruguay ha aprobado en estos últimos seis años (Ley de Radiodifusión Comunitaria, Ley de Acceso a la Información Pública, Ley Nacional de Archivos, la Ley de Datos Personales y la Despenalización de los Delitos de Comunicación), cierran el ciclo de reformas legales más trascendente en materia de libertades civiles.

En Uruguay, la situación para la radiodifusión comunitaria es de las más alentadoras en toda la región puesto que se han efectuado políticas efectivas que han logrado la regularización de muchos medios comunitarios. Además como ya lo han señalado organizaciones como AMARC, el Proyecto de Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual auspicia un panorama más alentador.

Interior CS6.indd 397 08/12/2013 18:40:40

5.3 SEMEJANZAS Y DIFERENCIAS ENTRE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE COMUNICACIÓN MATERIA DE ESTUDIO

❖ ***Sobre el marco regulatorio de radio y televisión:***

En América Latina, los cambios en los marcos regulatorios de radio y televisión son una respuesta al proceso de convergencia tecnológica que está sucediendo en todo el mundo con la aparición de la Internet, y la necesidad de la digitalización. Este proceso, ha sido acompasado con la aparición en la escena pública de actores sociales importantes, antes postergados, que han visto en este contexto una oportunidad para lograr, primero, la ansiada pluralidad y diversidad de informaciones, y segundo, la ampliación de los procesos de concentración actuales.

En la región, el proceso no ha sido unívoco, sino todo lo contrario. Vemos como en Argentina, y principalmente en Uruguay, el proceso ha ponderado la participación de la ciudadanía societaria que compone el Estado, siendo el resultado último de este proceso, la reglamentación de marcos regulatorios de amplia aceptación popular, pero sobre todo con reglas claras y respetuosas del marco internacional sobre libertad de expresión. De otro lado, Estados de corte nacionalista, como Bolivia y Ecuador han adoptado marcos regulatorios a partir de las decisiones del gobierno, y no como resultado de un amplio debate y participación de las instituciones que hasta esa fecha hubieron bregado por el reconocimiento de la radiodifusión comunitaria e indígena. Como resultado de ello, vemos como la reglamentación de los procesos de concurso público o de autorización de licencias está subordinada al amiguismo o a la política gubernamental de estos países.

El escenario para Colombia y Perú claramente no ha cambiado mucho. A diferencia de Argentina, Uruguay, Ecuador y Bolivia, en estos dos países todavía las políticas públicas de comunicación siguen supeditadas a la auto-regulación, aunque con diferentes resultados. En el caso de Colombia, el gobierno central, promovido por la fuerza del movimiento indígena ha logrado importantes avances en la promoción de los medios comunitarios e indígenas. En Perú, todo lo contrario, los avances que ha podido lograr CONCORTV tiene que ver con el apoyo a medios rurales o comunales (de uso público, no comunitario) a partir del programa CPACC. El resultado, es que mientras que en Colombia hasta 2006 se han reportado 460 estaciones comunitarias con autorización administrativa; en Perú hasta 2013, solo se ha logrado una (1). El escenario para México es aún menos auspiciador, ya que a falta de una normativa que visibilice al sector comunitario, estos siguen siendo considerados como “criminales”.

En América Latina la sostenibilidad de los medios comunitarios e indígenas está supeditada a la buena gestión de los órganos competentes de radiodifusión, a su discrecionalidad (o no) administrativa, procedimientos diferenciados, respaldo jurídico, acceso universal, pero sobre todo, apoyo financiero. Es decir, dependen del grado de sustentabilidad que le otorgue el Estado o sus cooperantes, toda vez que en la mayoría de los casos, son medios *sin fines de lucro*. El caso colombiano es un buen ejemplo.

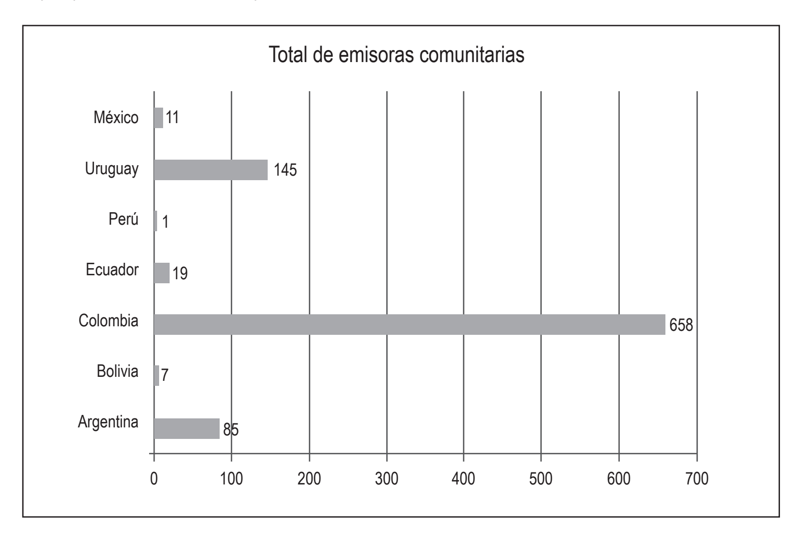
En Colombia, al igual que las radios regionales, los medios comunitarios se ven enfrentados a la falta de una estrategia de sostenibilidad integral de sus proyectos y a un creciente empobrecimiento. El Estado carece de políticas de fomento que consideren, por ejemplo, asignación de porcentajes del avisaje público

Interior CS6.indd 398 08/12/2013 18:40:40

destinados a promover la existencia de los medios comunitarios. Por otro lado, los equipos de transmisión entregados por el Estado a las radios de interés público (indígenas), en la región del Cauca, se encuentran en malas condiciones, siendo necesaria su mantención y renovación. Diversos colectivos arrastran deudas con las compañías de luz, debido al incremento del cobro de la energía eléctrica, y el impacto que ello tiene en los costos de funcionamiento de las plantas emisoras. Otras dificultades, son el pago de impuestos por el uso del espectro radioeléctrico, así como los cobros por concepto de derechos de autor que alcanzan la misma tarifa que las radios comerciales, pese a que son licencias sin fines de lucro. Muchas de estas emisoras no cuentan con Internet para su funcionamiento y las que lo tienen expresan que la conectividad es deficiente para el trabajo de las emisoras. Como resultado de esta situación, las radios no cuentan con este recurso para el trabajo en red.

En Argentina, si bien la sustentabilidad de los medios comunitarios es un problema importante, no es el principal. A la aprobación de la LSCA se dispusieron compromisos que hasta el momento no se han logrado poner en marcha debido a la administración del órgano de competencia, y a que estas políticas públicas son carentes de controles sociales y políticos. En Uruguay, las barreras o limitaciones tienen que ver con el veto a los medios confesionales o de naturaleza política, aunque en menor grado.

En Bolivia y Ecuador los problemas tienen relación con el alto nivel de discrecionalidad administrativa (acto libre) que existe en la gestión pública. Así la aprobación o cierre de una emisora comunitaria está supeditada al control político del gobierno. En el Perú, el nivel de discrecionalidad es alto, ya que se deja a la lectura del MTC la autorización de un medio comunitario. Esto tiene que ver también con las barreras y limitaciones que plantea CONCORTV para la autorización de frecuencias.



Cabe señalar que la cuantificación de los medios comunitarios para este estudio es solamente referencial, toda vez que en las legislaciones de radio y televisión de América Latina se plantean diferentes definiciones, limitaciones y barreras (de tipo geográfico, económico, poblacional y de orden técnico) para el

servicio de radiodifusión comunitario, por lo que el total de emisoras comunitarias que se presentan son la cantidad actual que reconoce las autoridades competentes.

Debemos también precisar que a excepción de Uruguay y Perú, que cada año presentan un informe (balance) estadístico de la situación de la radio y televisión en su país; y teniendo en cuenta los procesos de renovación de licencias que están sucediendo en Ecuador, Bolivia y Argentina a merced de los cambios en sus legislaciones; no se puede obtener una comparación exacta del número de medios comunitarios a nivel de América Latina. Por lo que, para efectos de la investigación, resulta importante destacar que las conclusiones - avances o retrocesos- en materia de radiodifusión están sustentados al análisis de los procesos de licencias, políticas de comunicación e indicadores de libertad de expresión.

Veamos el caso de Perú. En este país si bien sólo existe una autorización de servicio de radiodifusión con finalidad comunitaria otorgada por el Ministerio de Transportes y Comunicaciones en el departamento de la Libertad, hay otros medios rurales que por su finalidad también podrían clasificarse como comunitarias. Por ejemplo, “Radio Marañón” de Jaén (Cajamarca), “Radio Cutivalú” (Piura), “Chami Radio” (Otuzco), tres emisoras ubicadas en zonas mineras con conflictos activos y latentes, han propiciado la participación de representantes de empresas mineras y del Estado en coyunturas de diálogo y concertación con líderes de las comunidades, pero también en situaciones de enfrentamiento abierto entre organizaciones comunales, empresas mineras y entidades públicas; estas emisoras son ejemplos del servicio que debe brindar una radio comunitaria.

Colombia, por otro lado, es el país que más medios comunitarios ha logrado autorizar, pero también es uno de los más peligrosos para el ejercicio del periodismo. Argentina, el tercero con más emisoras autorizadas, tiene como principales desafíos, el alto poder de los multimedios, y la corrupción que campea al interior de provincias, y coacciona la libertad de expresión e información de los medios locales y comunitarios. En Bolivia y Ecuador son la alta discrecionalidad de la administración pública, la poca transparencia de la información y los ataques a la libertad de expresión.

Por tanto la investigación concluye que el mejor y peor escenario para la sostenibilidad de los medios comunitarios e indígenas –para los casos de estudio- lo tiene Uruguay y México, respectivamente. De Uruguay cabe señalar tres situaciones: a) el panorama para la libertad de expresión es altamente auspiciosa (incluso es catalogada como la Suiza de América), b) existe una buena relación entre el gobierno central, la sociedad civil y asociaciones de medios comunitarios (caso de AMARC), y c) el marco regulatorio de radio y televisión, es uno de los más claros, plurales y participativos de la región.

Por otro lado, la radio comunitaria de México se enfrenta a múltiples desafíos: a) Las radios comunitarias se enfrentan a un contexto de violencia política, b) de alta polarización social, c) y de inseguridad jurídica.

❖ *Otras consideraciones:*

a) **La intención educativa de la las políticas públicas de comunicación:** En América Latina las políticas públicas de comunicación en progreso tienen como objetivo la inclusión de actores sociales en estado de vulnerabilidad, por lo que se orientan a la reducción de brechas en educación y salud, y no a la formación de ciudadanía. Una de las limitaciones de esta intención es que invisibilizan la noción de comunicación auto-gestionada y participativa.

Interior CS6.indd 400 08/12/2013 18:40:41

b) **La importancia de la acción colectiva y la noción de comunidad en la lucha por la democratización de la comunicación:** Los cambios en materia de regulación de radio y televisión se deben leer como fruto de un proceso político y social, liderado por los movimientos sociales e indígenas, y no de la buena voluntad de los gobiernos de turno.

c) **Importancia de la radio comunitaria para el ejercicio del derecho a la comunicación en América Latina:** Por las experiencias contadas en el capítulo cuarto se desprende que una de las características de las radios comunitarias es la relación que establecen con su audiencia. Las radios comunitarias son proyectos fundamentalmente anti-sistémicos, ya que se organizan y construyen con una lógica que no es la del mercado, pero tampoco es la dinámica del estado. Desde este posicionamiento se vinculan con sus audiencias a través de sus programaciones musicales, pero también desde las miradas sobre el mundo que proponen y comparten.

   Como hemos visto, detrás de cada radio comunitaria hay una lectura de la realidad, están las identidades de las personas o colectivos que las fundaron, hay una realidad determinada de la que surge pero, también hay un conjunto de principios políticos que las rigen. Principios como: la participación, la solidaridad, carecer de fines de lucro, la libertad de expresión, la democratización de la comunicación, el ejercicio de la ciudadanía, la justicia social, la organización colectiva, la diversidad cultural, el derecho a saber etc.; se articulan en proyectos concretos.

   Pero más allá de las particularidades, históricamente las radios comunitarias en América Latina han caminado tras un horizonte más o menos común: "abrir los micrófonos a las comunidades y los sectores populares para contrarrestar el relato que se realiza desde los medios hegemónicos y promover la participación de ciudadanos y ciudadanas en las decisiones que los involucran". La relación con sus audiencias está caracterizada por la apertura de espacios para el debate, pero también por la posibilidad de trascender la tarea puramente de difusión hacia la articulación de acciones. Es decir, ya no conformarnos con abrir los micrófonos a las comunidades, sino poder demostrar junto a esas mismas comunidades que otro mundo es posible y que se puede construir todos los días, y para ello la información es un recurso social clave.

Interior CS6.indd 401 08/12/2013 18:40:41

Interior CS6.indd 402 08/12/2013 18:40:41

BIBLIOGRAFÍA

Adc

(2013) *Un derecho débil: investigación sobre el Derecho de Acceso a la Información Pública en la Argentina.* Buenos Aires, ADC.

AFONSO, Carlos

(2011) *Uso del espectro en América Latina: síntesis complementarias de los informes.* Asociación para el Progreso de las Comunicaciones (APC) - Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo (IDRC).

AFONSO, Carlos

(2011) *Uso del espectro en América Latina: síntesis complementarias de los informes.* APC – IDRC.

AIDIC

(2004) *Informe sobre el estado de los derechos de la información y de la comunicación en el año 2003, en Argentina, Bolivia, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, México, Paraguay, Perú, Uruguay y Venezuela.* Córdoba, Asociación Iberoamericana de Derecho de la Información y de la Comunicación.

ALBÓ, Xavier

(2000) *Iguales aunque diferentes.* La Paz, Ministerio de Educación de Bolivia, UNICEF, CIPCA.

ALFARO MORENO, Rosa

(2005) *El papel de la comunicación en la construcción de lo público deliberativo en una sociedad democrática.* En: "Comunicación y política en una democracia ética por construir". Lima, Veeduría Ciudadana de la Comunicación Social.

(2013) "Hacia compromisos mediáticos con la equidad de género". En: *Construyendo ciudadanía y desarrollo desde la comunicación.* Lima, Asociación de Comunicadores Sociales – CALANDRIA.

ALFONZO, Alejandro

(2010) *El derecho a la información como antecedente del debate sobre el derecho a la comunicación*. Exposición ante la Asociación de Facultades de Comunicación de Bolivia. La Paz, Bolivia.

ÁLVAREZ, Alejandro

(2011) *Comunicación y poder: "La tiranía de la comunicación" de Ignacio Ramonet*. En: "Razón y palabra". Número 75, febrero – abril.

AMARC

(2009) *Las mordazas invisibles. Nuevas y viejas barreras a la diversidad en la radiodifusión.* Buenos Aires, Programa de Legislaciones y derecho a la comunicación. Asociación Mundial de Radios Comunitarias América Latina y Caribe AMARC ALC.

ARENDT, Hannah

(1993) *La condición humana*. Barcelona, Ediciones Piados.

ATARAMA, Tomás

(2013) *Una propuesta para la formulación del derecho a la comunicación*. En: "Nueva Época", Nº 12, diciembre-febrero; pp. 91-104.

BALLESTEROS LÓPEZ, Tito

(2012) *La radio en América Latina y el Caribe: Mapa interactivo.*

BARBERO, Jesús Martín

(2005) *Desafíos estratégicos de la sociedad de la información a nuestras culturas.* Medellín, Centro de competencia en comunicación para América Latina.

BAUMGRATZ, Mónica

(2011) *Monitoreo de la libertad de expresión en la Argentina. Informe Anual 2010.* Buenos Aires, FOPEA.

(2012) *Monitoreo de Libertad de Expresión en Argentina. Informe 2012*. Buenos Aires, FOPEA.

BELTRÁN, Luis Ramiro

(1976) *Políticas nacionales de comunicación en América Latina: los primeros pasos*. En: "Nueva Sociedad, número 25, julio – agosto.

(2002-a) *La comunicación política y las transiciones democráticas en nuestro país*. En: "Comunicación y democracia". La Paz, SIFDE.

(2002-b) *Adiós a Aristóteles: la comunicación horizontal.* En: "Comunicación y democracia". La Paz, SIFDE.

(2005) *La radio del pueblo en Bolivia: acceso, diálogo y participación.* Santa Fe: Jornadas sobre el Derecho de los Pobres a la Información y la Educación

(2005) *La comunicación para el desarrollo en Latinoamérica: un recuento de medio siglo.* Documento presentado al III Congreso Panamericano de la Comunicación. Buenos Aires, Universidad de Buenos Aires.

BELTRÁN SALMÓN, Luis y REYES, Jaime

(1993) Radio popular en Bolivia: la lucha de obreros y campesinos para democratizar la comunicación. *DIÁLOGOS de la Comunicación, revista teórica de la Federación Latinoamericana de Asociaciones de Facultades de Comunicación Social*.

BERRAONDO, Mikel

(2006) *Pueblos indígenas y derechos humanos*. Bilbao, Universidad de Deusto.

Interior CS6.indd 404 08/12/2013 18:40:42

BETANCOURT, Valeria (ed.)

(2004) *La cumbre mundial sobre la sociedad de la información (CMSI): Proceso y temas debatidos*. Asociación para el Progreso de las comunicaciones (APC).

BINDER, Inés (y) GODINEZ GALAY, Francisco

(2002) *Comunicar o ser: Vinculaciones entre el derecho a la comunicación, la cultura libre y el copyleft*. Buenos Aires, Centro de competencia en comunicación en América Latina.

BIZBERGUE, A., BECERRA, M. y MASTRINI, G.

(2011) *La Televisión digital en Argentina: entre la geopolítica regional y estrategia estatal.* En: A. Badillo Matos & F. Sierra Caballero (Eds.). "La transición a la televisión digital terrestre en Iberoamérica: diagnóstico y perspectiva." Quito, CIESPAL.

BIZBERQE, Ana

(2012) *TDT: ¿Cambio de estatuto de la Radiodifusión?* En: "Revista Digital de Políticas de Comunicación".

BOBBIO, Norberto

(1997) *El futuro de la democracia*. México, Fondo de Cultura Económico.

BORGHI, Marco

(1996) *Derechos culturales.* Lima PUCP.

CALDERÓN, Andrés Francisco

(2003) *Medios de comunicación social y derecho*: Mesa redonda. En: "Derecho y sociedad", Año 14, Nº 21; pg. 235-251.

CALLEJA, Aleida

(2010) *Prácticas normativas en materia de medios de comunicación comunitarios. El caso mexicano*. En: GUMUCIO-DAGRON, Alfonso y HERRERA NILLER, Karina. Políticas y legislación para la radio local en América Latina. La Paz, Plural Editores.

CAÑIZÁLES, Andrés

(2005) *Veinticinco años del Informe Mc Bride. Releyendo el gran inventario de la comunicación*.

CAPRILES, Oswaldo

(1996) *Poder político y comunicación*. Caracas, Consejo de Desarrollo Científico y Humanístico.

CARBONEL, Miguel

(2001) *Minorías étnico-culturales y derechos colectivos: premisas conceptuales*.

CARO, Dino

(2001) *Las libertades de expresión e información y el rol de los medios de comunicación en el derecho peruano*. En: Anuario de derecho constitucional latinoamericano. Pg. 185-206.

CARPIAZO, Jorge (y) VILLANUEVA, Ernesto

(2001) *El derecho a la información: Propuestas de algunos elementos para la regulación en México*. En: "El derecho a la información". México D.F., UNAM

Interior CS6.indd 405 08/12/2013 18:40:42

CASSINELLI, Horacio

(2000) "El interés requerido para obtener testimonios de actuaciones administrativas". En: *Revista de Derecho Jurisprudencia y Administración*. Tomo 65.

CASTELLS, Manuel

(1998) *La era de la información: Economía, sociedad y cultura. El poder de la identidad* Volumen II. Madrid, Alianza Editorial.

(2001) *La galaxia Internet. Reflexiones sobre Internet, empresa y sociedad*. Barcelona, Plaza & Janés.

CELANI, Marcelo

(2013) *Marcos regulatorios y estrategias nacionales*. Ponencia presentada en el Panel "Posibles escenarios para una convergencia plena", del Congreso "La nueva realidad de las telecomunicaciones en Argentina". Realizadas el 17 y 18 de abril de 2013.

CHUJI, Mónica

(2006) *Los medios de comunicación indígenas al servicio de los derechos humanos y colectivos: El caso de Ecuador*. En: BERRAONDO, Mikel (coord.). "Pueblos indígenas y derechos humanos". Bilbao, Universidad de Deusto.

CLARK, Wesley

(1968) *El derecho a la información*. Tercera edición. Quito, CIESPAL.

CIDH

(2000) *Declaración de principios sobre libertad de expresión*.

CONDESSO, Fernando

(2011) *Derecho a la información: Crisis del sistema político. Transparencia de los poderes públicos*. Madrid, Ed. Dykynson.

D'ARCY, Jean

(1969) *El derecho a comunicar.* Serie de estudios y documentos de información. UNESCO. Documento Nº 36

DÁVALOS, Pablo (comp.)

(2005) *Pueblos indígenas, estado y democracia*. Buenos Aires, CLACSO.

(2005) *Movimientos indígenas en América Latina: el derecho a la palabra*.

DE MORAGAS, Miquel, DÍEZ, Mercé, BECERRA, Martín, FERNÁNDEZ, Isabel

(2005) *El Informe Mc Bride, 25 años después: Contexto y contenido de un debate inacabado*.

DE SOUSA SANTOS, Boaventura

(2010) *Refundación del Estado en América Latina. Perspectivas desde una epistemología del Sur. Instituto Internacional de Derecho y Sociedad (IIDS) y Programa Democracia y Transformación Global*.

DONATI, Pierpaolo

(1995) *Cultura y comunicación: Una perspectiva relacional*. En: "Communication and Society/ Comunicación y Sociedad", vol. VIII, n. 1.

Interior CS6.indd 406 08/12/2013 18:40:43

EGYPTO DE CERQUEIRA, Luiz

(2006) *Comunicación para el desarrollo – Medios por la democracia y la exclusión*. Lima, Centro de Competencia en Comunicación para América Latina.

EL'GAZI, Jeanine

(2010) *La radio comunitaria y ciudadana en Colombia. Dos décadas de experiencias y aprendizajes, el diálogo entre demandas ciudadanas y legislación actual*. En: GUMUCIO-DAGRON, Alfonso y HERRERA NILLER, Karina. Políticas y legislación para la radio local en América Latina. La Paz, Plural Editores.

ELIADES, Analía

(2004) *El derecho de rectificación o respuesta en la jurisprudencia de la Corte Supremade Justicia de la Nación*. Madrid, Universidad Complutense.

ELIZALDE, Luciano

(1998) *¿Qué es la razón comunicativa? Una síntesis de razón comunicativa de Jurgen Habermas*. Universidad de Córdoba.

ESTEINOU, Javier

(2006) *Los medios de información de estado y la construcción de otro modelo de comunicación para el desarrollo nacional*. En: "Razón y Palabra", volumen 11, número 52, agosto – septiembre.

ESTEVA, Eduardo

(2000) *Libertad de opinión e información y derecho a la privacidad y a la honra en la doctrina normativa y jurisprudencia en Uruguay*. En: "Praxis", volumen 6, número 1.

ETXEBERRIA, Xavier

(2006) Prólogo en: BERRAONDO, Mikel (Cord.) *Pueblos indígenas y derechos humanos.* Bilbao. Universidad de Deusto.

FLORES – DAPKEVICIUS, Rubén

(2011) *Internet: libertad de expresión del pensamiento, prensa y de información en Uruguay: En las leyes 16011, 18331, 18381, 18719 y TOFUP, aplicables a los funcionarios públicos, acción de amparo, acceso a la información y habeas data*.

FRANCO CHÁVEZ, Fanny Patricia (y) LÓPEZ ROJAS, Ana María

(2011) *Una mirada a las raíces de la comunicación para el desarrollo: Entrevista con Luis Ramiro Beltrán Salmón*. En: "Signo y Pensamiento", volumen XXX, número 58, enero – julio.

FUENMAYOR, Alejandro

(2004) *El Derecho de acceso de los ciudadanos a la información pública. Análisis jurídico y recomendaciones para una propuesta de ley modelo sobre el derecho de acceso de los ciudadanos a la información pública*. San José C.R.: Oficina de la UNESCO para América Central.

FUKUDA, Sakiko (ed.)

(2004) *Informe sobre desarrollo humano 2004: La libertad cultural en el mundo diverso de hoy*. Madrid, Mundi-Prensa Libros.

Interior CS6.indd 407 08/12/2013 18:40:43

GALARZA, TEODORO

(2003) *Estrategias Interactivas en la Radio Comunitaria Educativa*. Tesis doctoral, Quito.

GARCIA, F (y) PULIDO, R.

(1992) *Educación multicultural y antropología de la comunicación.* En: FERMOSO, P. (ed.) “Educación intercultural: La Europa sin fronteras”. Barcelona y Narcea; pp. 35-69.

GARRIDO VERGARA, Luis

(2011) *Habermas y la teoría de la acción comunicativa*. En: Razón y palabra. Número 75, Febrero-Abril 2011.

GERBALDO, J.

(2010). *Hacia una cartografía de las radios comunitarias en Argentina*. En: “Diálogos de la comunicación”, Número 82.

GIAVEDONI, Darío

(2010) *Los medios en Bolivia: mapa y legislación de los medios de comunicación*. “La revista del CCC [en línea]”. Número 9/10.

GIDDENS, Anthony

(2000) *Un mundo desbocado. Los efectos de la globalización en nuestras vidas*. Madrid, Taurus.

GOBBI, María Cristina

(2007) *Derecho a la comunicación: Contribuciones de UNESCO/ALAIS. Entrevista a Alejandro Alfonzo*. En: “Revista Latinoamericana de Ciencias de la Comunicación”. Año IV, número 6, enero – julio del 2007.

GÓMEZ, Gustavo

(2010) *Principios para un marco regulatorio democrático sobre radio y televisión comunitaria*. En: GUMUCIO-DAGRON, Alfonso y HERRERA NILLER, Karina. Políticas y legislación para la radio local en América Latina. La Paz, Plural Editores.

GÓMEZ, Gustavo (y) AGUERRE, Carolina (coord.)

(2009) *Las mordazas invisibles. Nuevas y viejas barreras a la diversidad en la radiodifusión*. Buenos Aires, AMARC –ALAC.

GONZALES, Gustavo

(s/a) *Del Estado comunicador a la ciudadania comunicasional*.

GONZALEZ, Jorge

(1987) *Los frentes culturales: Culturas, mapas, poderes y luchas por las definiciones legítimas de los sentidos sociales de la vida*.

GONZALO, José Antonio

(1968) *Comunicación humana y comunidad política*. Madrid, Tecnos.

GUMUCIO, Alfonso

(2006) *Tiempo de milagros: Tres retos de la comunicación para el cambio social*. Lima, Centro de Competencia en Comunicación para América Latina.

Interior CS6.indd 408 08/12/2013 18:40:43

HARO, R

(2000) *Derecho a la libertad de información y derecho a la privacidad y a la honra en la doctrina, normativa y jurisprudencia de argentina*.

HERNÁNDEZ LOMELÍ, Francisco

(2009) *Reseña de "Comunicación" de José Carlos Lozano Rendón*. En: "Comunicación y sociedad", número 11, enero-julio.

HERRERA MILLER, Karina

(2010) *Desafíos de las políticas y la legislación para la radiodifusión comunitaria y local en el estado Plurinacional boliviano*. En: GUMUCIO-DAGRON, Alfonso y HERRERA NILLER, Karina. "Políticas y legislación para la radio local en América Latina". La Paz, Plural Editores.

HERRERA MILLER, Karina M.

(2006) *¿Del grito pionero… al silencio? Las radios sindicales mineras en la Bolivia de hoy.* La Paz: FES-ILDIS.

HUMAN RIGHTS FOUNDATION (HRF)

(2011) *Caso Emilio Palacio Urrutia. Informe Jurídico*. Nueva York, HRF.

JUAN RAMOS MARTÍN

(2011) Cooperación entre semejantes. Políticas y medios locales en Bolivia y España. Actas – III Congreso Internacional Latina de Comunicación Social – III CILCS – Universidad de La Laguna, diciembre 2011

JURADO VARGAS, Romel

(2006) *El reto de la formulación del derecho humano a la comunicación*. En: "Revista Aportes Andinos".

(2009) *Rastreo normativo de los contenidos de la comunicación en la Constitución del Ecuador*. Quito, CILAC-Región Andina.

KYMLICKA, Will

(1995) *Ciudadania multicultural.* Barcelona, Paidós.

LAMAS, Eduardo

(2010) *Diez aprendizajes de la Asociación Mundial de Radios Comunitarias, América Latina y Caribe (AMARC ALC)*. Buenos Aires, Centro de competencia en comunicación en América Latina.

LANDA, César

(2010) *Los derechos fundamentales en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional*. Lima, Palestra Editores

LANZA, Edison

(2004). *La libertad de prensa en la jurisprudencia uruguaya. Jurisprudencia sistematizada y anotada, 1985 – 2003*. Montevideo, Funadación Konrad Adenauer.

Interior CS6.indd 409 08/12/2013 18:40:44

LEÓN POSADA, Fabiola

(2011) *Las ondas contra las balas; las radios indígenas del Cauca en peligro permanente*. Reportaje publicado en la página on-line de *Reporteros Sin Fronteras*.

LÉVI-STRAUSS, Claude

(1968) *Antropología estructural*. Buenos Aires, EudeBA.

LONDOÑO, A.

(2008) *Mapa mediático y situación política de Colombia*. En: "Observador de medios de comunicación en América Latina: prensa, ciudadania y democracia en Brasil, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela". Buenos Aires, Konrad Adenauer Stiftung

LÓPEZ, Pedro

(2001) *Derechos de información, medios de comunicación y democracia*. Universidad Complutense E.U.B.D. Revista General de Información y Documentación.

LÓPEZ, Esteban

(1981) *Estructura informativa y derecho a comunicar*. En: "Persona y Derecho", Número 8

LÓPEZ, Sergio.

(1984) *El derecho a la información*. México D.F., Librero Editor.

(2005) *La creación de la ley de acceso a la información en México: Una perspectiva desde el ejecutivo federal*. En: CONCHA, Hugo, LÓPEZ, Sergio, TACHER, Lucy (coord.). "Transparentar al estado: la experiencia mexicana de acceso a la información". México D.F., Universidad Autónoma de México.

LORETI, Damián

(2010) *Nueva Ley de Servicios de comunicación audiovisual*. Buenos Aires, UBA.

LOZANO, José Carlos

(2006) *La radiodifusión comunitaria en Bolivia. Un signo de esperanza por un pluralismo desde la palabra*. La Paz: AMARC.

(2007) *Teoría e investigación de la comunicación de masas.* México D.F., Pearson Educación.

(2007a) *Estado y oportunidades para una normatividad de medios de comunicación equitativos e inclusivos*. La Paz: AMARC.

(2008) *Comunicación.* Monterrey: Foro Universal de las Culturas y Fondo editorial de Nuevo León.

LULIANO, Paula (y) LEGUIZAMÓN, Patricio

(2011) *Sembrar micrófonos*. La Paz, Centro de competencia en comunicación en América Latina.

LUZURIAGA REYES, Cecilia

(2010) *Políticas de concesión del espectro radioeléctrico en el Ecuador*. Tesis para obtener el título de Máster en Derecho Informático. Cuenca (Ecuador), Universidad de Cuenca – Facultad de Jurisprudencia de la Escuela de Derecho.

MAIGRET, Eric

(2005) *Sociología de la comunicación y los medios*. Bogotá, Fondo de Cultura Económica.

Interior CS6.indd 410 08/12/2013 18:40:44

MARINO, Santiago

(2013) “Medios de comunicación y regulación. Condiciones de un escenario condicionado”. En: *El equilibrista, Revista Académica de la Facultad de Ciencias de la Educación y de la Comunicación Social.* Volumen 1, Número 1.

MARTÍNEZ, José

(2006) *Teorías de comunicación*. Ciudad Guayana, Universidad Católica Andrés Bello.

MASTRINI, BECERRA, M.

(2007) *Presente y tendencias de la concentración de medios en América Latina*. En: Revista ZER, número 22, volumen 12.

MC BRIDE, Sean

(1987) *Un solo mundo, voces múltiples. Comunicación e información en nuestro tiempo*. 2da Ed. México D.F., Fondo de Cultura Económica.

(2005) *Entre la exaltación y la inquietud. El testimonio del presidente de la comisión internacional para el estudio de los problemas de la comunicación.* En: "Cuaderno del Consell de L’ Audiovisual de Catalunya” Nº 21, enero-abril de 2005.

MEENTZEN, Angela

(2007). *Políticas Públicas para los Pueblos Indígenas en América Latina. Los casos de México, Guatemala, Ecuador, Perú y Bolivia*. Lima, Fundación Konrad Adenauer.

MENDEL, Toby

(2009) *El derecho a la información en América Latina: Comparación jurídica.* Quito, UNESCO.

MINISTERIO DE COMUNICACIONES – COLOMBIA

(2007) *Radio y Pluralismo. Política de Radiodifusión Sonora Comunitaria.*

MORAGAS Miguel, DIEZ Mercé y otros

(2005) *El Informe MacBride, 25 años después. Contexto y contenido de un debate inacabado*. En: Cuaderns del Consell de L´Audiovisual de Catalunya, Nº 21.

NAVARRO, Guillermo

(2006) *Los poderes fácticos*. Ediciones Zitra, Quito, diciembre de 2006.

NÚÑEZ, Gastón

(2007) *Las Radios de los Pueblos Originarios en el Proceso de Cambio*. La Paz: DINACOM.

O’CONNOR, Alan

(1989) *People’s radio in Latin America: a new assessment. Media Development*.

OACNUDH

(2007) *Medios de comunicación y pueblos indígenas: Abrir comunicación para escuchar diferentes voces*.

OCHS, Daniel

(2001) *La acción de amparo*. Fundación de Cultura Universitaria, Montevideo.

Interior CS6.indd 411 08/12/2013 18:40:44

OLIVA, D.

(2004) *La Protección de los Derechos de los Pueblos Indígenas: Fundamento, Contextos de Creación y Reconocimiento Normativo en el Derecho Internacional*. Tesis Doctoral, Universidad Carlos III de Madrid, Getafe.

OSORIO, Hugo

(1997) *Políticas de información y derecho*. Santiago de Chile, Universidad Metropolitana – Fundación Konrad Adenauer. (Compara las legislaciones vigentes en Argentina, Brasil, Colombia, Chile, Nicaragua y Perú).

PAN, Jorge

(2004) *Breve reseña del derecho a la información*. En: AA.VV., Políticas Públicas de Derechos Humanos en el MERCOSUR. Un compromiso Regional, Montevideo, Ed. Observatorio de Políticas Públicas de Derechos Humanos en el MERCOSUR.

PASQUALI Antonio y JURADO Romel

(2004) *Propuesta de formulación del Derecho a la Comunicación.*

PEÑA JUMPA, Antonio

(2004) *Poder judicial Aymara en el sur andino.* Bogotá, ILSA.

PÉREZ PORTILLA.

(2001) *Aproximaciones al concepto de minoría*. Diego (y) GUTIERREZ RIVAS, Rodrigo. “Derechos humanos: Memoria del IV Congreso Nacional del Derecho Constitucional”. Tomo III. México D.F., Universidad Autónoma de México.

PERLA ANAYA, José

(2009) *El derecho a la comunicación en el Perú*. Lima, Fondo Editorial de la Universidad de Lima.

(2003) *Derecho a la comunicación. Aportes para una nueva disciplina jurídica*. Lima, AIDIC.

PIAGGIO FARFÁN, Martín

(1999) *Crónica del control del espectro en el Perú de 1997 a 1999*.

PIZARRO, Ramón

(1999) *Responsabilidad civil de los medios masivos de comunicación*. Buenos Aires, Edit. Hamurabí.

PRIETO, Daniel

(1999) *Las experiencias del CIESPAL en los años 90*. En: *Revista Chasqui*, (Quito).

QUESADA Lisbet

(2005) *Los Estados Unidos y La UNESCO: Apuntes Sobre Una Confrontación.* En: “Boletín del Instituto Superior de Relaciones Internacionales”.

QUIROGA, Humberto

(1996) *Constitución de la Nación Argentina Comentada*. Buenos Aires, Edit. Zavalía.

QUIRÓS, Fernando (y) SEGOVIA, Ana

(1996) *La conferencia de San José de Costa Rica (1976)*. En: “CIC”, número 2, Servicios de Publicaciones UCM.

Interior CS6.indd 412 08/12/2013 18:40:45

RAFSKY, Sara

(2012) *En la confrontación entre el gobierno argentino y la prensa, pierde el periodismo*. Buenos Aires, CPJ.

RAMONET, Ignacio

(2002) *El poder mediático*. En: "Ciberlegenda", número 7. Ponencia presentada en la mesa redonda "Comunicación y ciudadanía", realizada en Río de Janeiro, dentro del programa del "Foro Social Mundial de Porto Alegre".

RAMOS, Juan

(2010) *De viejos y nuevos actores. Cambios en la estructura "alterradiodifusora" boliviana.* Salamanca: Universidad de Salamanca.

REYES, Fernando

(1984) *Búsqueda de una comunicación democrática. Nuevo orden informativo: 1973-1983*. En: "Nueva Sociedad", número 71, marzo-abril.

RINCÓN, Omar

(2005) *Los medios públicos: De la retorica ilustrada al activismo y experimento estético*. México D.F., Centro de competencia en comunicación en América Latina.

RIVADENEYRA, Carlos (y) PERLA ANAYA, José

(2009) "Estudio de caso: Perú". En: GÓMEZ, Gustavo (y) AGUERRE, Carolina. *Las mordazas invisibles: nuevas y viejas barreras a la diversidad de la radiodifusión*. Buenos Aires, AMARC-ALC.

RIZO, Marta (y) ROMEU, Vivian

(2006) *Cultura y comunicación intercultural. Aproximaciones culturales.*

ROMERO, Graciela

(2010) "Implicaciones jurídicas del desarrollo del derecho de acceso a la información pública en el marco del derecho a la libertad de expresión y los derechos humanos". En: WCL Journals & Law Reviews, Volumen 6, Número 1.

RUIZ, Juan Carlos

(2013) *Las Libertades comunicativas según el TC y la Corte IDH*.

SABRERA, Soledad

(2007) *Radio comunitaria: alternativa de comunicación y desarrollo en el Distrito de San Martín de Porres de Lima Metropolitana*.

SAFFON, María Paula.

(2007) *El derecho a la comunicación: un derecho emergente*. Bogotá, Centro de Competencia en Comunicación para América Latina.

SÁNCHEZ RUIZ, Enrique

(2005) *Comunicación y democracia*. México D.F.: Instituto Federal Electoral.

SEL, Susana (coord.)

(2010) *Políticas de comunicación en el capitalismo contemporáneo: América Latina y sus encrucijadas*. Buenos Aires, CLACSO.

Interior CS6.indd 413 08/12/2013 18:40:45

SORIA, Carlos

(1975) *Perspectivas doctrinales del derecho a la información*.

SOSA PLATA, Gabriel

(2009) *Estudios de caso: México*. En: AMARC. “Las mordazas invisibles: Nuevas y viejas barreras a la diversidad en la radiodifusión”. Buenos Aires, AMARC.

TAMAYO, Eduardo

(2008) *Nueva Constitución: Avances y desafíos en materia de comunicación*. Ponencia presentada en el foro “Democratizar las comunicaciones”, realizado en el marco del III Foro Social de las Américas en Guatemala, del 7 al 12 de octubre de 2008.

THERBORN, Göran

(1990) *¿Existen verdaderamente (amenazas contra) las democracias?* En: TORRES-RIVAS, Edelberto (comp.). “Política. Teoría y métodos”. San José, Editorial Universitaria Centroamericana/FLACSO.

TOURAINE, Alain

(2000) *¿Qué es la democracia?* Fondo de Cultura Económica, México.

TREJO DELARBRE, Raúl

(2004) *Mediocracia sin mediaciones. Prensa, televisión y elecciones*. México D.F., Ediciones Cal.

TRESSERRAS, Joan Manuel (ed.)

(2005) *Comunicación internacional y políticas de comunicación*. En: Revista “Quaderns del CAC”. Número 21, Enero – Abril del 2005. (Valoraciones históricas del Informe Mc Bride 25 años después)

UNESCO

(2002) *How to do community radio*. New Delhi: UNESCO- Asia-Pacific Bureau For Communication and Information.

VALADÉS, Diego (y) GUTIERREZ RIVAS, Rodrigo

(2001). *Derechos humanos: Memoria del IV Congreso Nacional del Derecho Constitucional*. Tomo III. México D.F., Universidad Autónoma de México.

VALADÉS, Diego (y) GUTIERREZ RIVAS, Rodrigo

Derechos humanos: Memoria del IV Congreso Nacional del Derecho Constitucional. Tomo III. México D.F., Universidad Autónoma de México.

WATZLAWICK, Paul, HELMICK, Jeanet (y) JACKSON, D.

(1971) *Teoría de la comunicación humana: Interacciones, patologías y paradojas.* Barcelona, Editorial Herder.

WRIGHT, Charles

(1963) *Comunicación de masas*. Buenos Aires, Paidós.

Interior CS6.indd 414 08/12/2013 18:40:45

ANEXOS

Interior CS6.indd 415 08/12/2013 18:40:45

Interior CS6.indd 416 08/12/2013 18:40:46

INFORME DEL PROYECTO DE INVESTIGACIÓN

TÍTULO:

Situación del Derecho a la comunicación en los pueblos indígenas de Latinoamérica: Aspectos normativos de la Ley de Radiodifusión y de políticas públicas de comunicación, y su incidencia en la sostenibilidad de los medios comunitarios indígenas de Argentina, Bolivia, Colombia, Ecuador, México, Perú y Uruguay.
Periodo 2007-2013

AUTOR:
SERVINDI

Mayo del 2013

Interior CS6.indd 418 08/12/2013 18:40:46

PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA DE INVESTIGACIÓN

1. ANTECEDENTES Y JUSTIFICACIÓN DEL PROBLEMA DE INVESTIGACIÓN

Desde la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas en el 2007, se han puesto en marcha muchas iniciativas a nivel de los movimientos indígenas y sus medios comunitarios (AMARC es un ejemplo de ello). Para hacer efectivos a escala local los compromisos emanados de dicha declaración, expresados principalmente a través de su Artículo 16, se han propuesto marcos de regulación para una radiodifusión, pluralista y democrática. Esas iniciativas, procuran ser una guía para la elaboración, aprobación e implementación de un marco regulatorio democrático sobre radio y TV comunitaria que sean compatibles con los estándares internacionales de Derechos Humanos y el más amplio respeto a los derechos a la comunicación e información y la libertad de expresión.

Una posible caracterización de estas iniciativas nos habla de que se trata de un proceso dinámico de cambio de actitudes, con visión estratégica, a largo plazo y desde la colaboración interdisciplinar, para transitar hacia la sostenibilidad a nivel local de los medios comunitarios indígenas. En la misma se afirma que la radiodifusión comunitaria debería estar «expresamente reconocida en la ley como una forma diferenciada de medios de comunicación», beneficiada por «procedimientos equitativos y sencillos para la obtención de licencias», permitirles acceso a publicidad y no establecer obstáculos técnicos para acceder a la radio y la TV.

Estas iniciativas o formulaciones, tomados a partir de las mejores prácticas a nivel mundial, buscan ser un insumo fundamental para dar cumplimiento a una de las recomendaciones de la Declaración sobre diversidad en la radiodifusión elaborada en diciembre de 2007 por el Relator Especial de Naciones Unidas sobre Libertad de opinión y de expresión, junto al Representante de la OSCE sobre Libertad de los medios de comunicación y los relatores para la Libertad de Expresión de la Organización de Estados Americanos (OEA) y la Comisión Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos (CADHP).

El objetivo es construir una herramienta útil para que la sociedad civil incida en la definición de políticas públicas y marcos regulatorios en radiodifusión, orientadas a lograr el reconocimiento y garantizar el ejercicio de los derechos a la libertad de expresión e información a través de los medios comunitarios. Esperamos también que este documento sea útil a universidades, autoridades gubernamentales y legisladores interesados en reconocer sin discriminaciones a este sector.

La justificación de la elección del "derecho a la comunicación de los pueblos indígenas" como objeto de investigación se basa además, y apoyándonos en Rojas (2000), en su magnitud y trascendencia. El tamaño del problema (la insostenibilidad), el número de personas afectadas por el mismo, así como la gravedad y las consecuencias de la insostenibilidad, a cuya solución pretende contribuir los principios de marco regulatorio, hacen que se justifique la inversión de esfuerzos en el estudio de esta iniciativa.

Interior CS6.indd 419 08/12/2013 18:40:46

Esta investigación busca dar argumentos para sostener que la comunicación es propiamente un derecho que se ejerce libremente; y si bien hay libertad para ejercer cada derecho, esta no constituye todo el derecho que tiene por naturaleza unos límites inmanentes que le impiden vulnerar otros derechos. Así proponemos la formulación de una ciencia jurídico-comunicativa genérica denominada Derecho de la Comunicación, cuyo objeto sería el derecho humano a la comunicación. Con esta propuesta se alumbra, justamente, que el derecho a la comunicación no está en conflicto con ningún otro derecho humano, sino que, al brotar de lo más esencial de la persona, está al servicio de ella y de todos los derechos humanos.

El **objeto de investigación** se ha delimitado a las leyes, normativas y políticas públicas de comunicación que afectan directamente el desarrollo de los medios comunitarios indígenas.

> El objeto de la investigación queda por tanto definido de la siguiente forma:
>
> "Evaluar el ejercicio del derecho a la comunicación de los pueblos indígenas de Argentina, Bolivia, Colombia, Ecuador, México, Perú y Uruguay, a través de la comparación del marco normativo-jurídico del Derecho a la Comunicación, y del diagnóstico de las políticas públicas de comunicación de estos países".

2. OBJETIVOS DE LA INVESTIGACIÓN

El objetivo central de la investigación es:

> Evaluar el ejercicio del "derecho a la comunicación" de los pueblos indígenas de Argentina, Bolivia, Colombia, Ecuador, México, Perú y Uruguay, a través de la comparación del marco normativo-jurídico del "Derecho a la Comunicación", y del diagnóstico de las políticas públicas de comunicación de estos países.

En cuanto a los objetivos específicos de la investigación se plantean los siguientes:

> **OBJ 1:** Aportar una definición integradora del *Derecho a la Comunicación* desde la diferencia cultural para su reconocimiento y aplicación como derecho fundamental en las legislaciones de Argentina, Bolivia, Colombia, Ecuador, México, Perú y Uruguay.
>
> **OBJ 2:** Estudiar y comparar el marco normativo–jurídico (principios, doctrina y jurisdicción) de la libertad de expresión y el derecho a la información y a la comunicación del ciudadano en los países de Argentina, Bolivia, Colombia, Ecuador, México, Perú y Uruguay, enfatizando su relación con la protección y fomento del pluralismo cultural en los medios de comunicación.
>
> **OBJ 3:** Evaluar las perspectivas y limitaciones para un marco regulatorio democrático de radiodifusión en los países de Argentina, Bolivia, Colombia, Ecuador, México, Perú y Uruguay.
>
> **OBJ 4:** Generar un marco analítico que permita examinar las políticas públicas de comunicación emprendidas en los países de Argentina, Bolivia, Colombia, Ecuador, México, Perú y Uruguay.
>
> **OBJ 5:** Definir el nivel de sostenibilidad que los medios comunitarios indígenas de Argentina, Bolivia, Colombia, Ecuador, México, Perú y Uruguay, han alcanzado como consecuencia de la vigencia de normativas y políticas públicas de comunicación específicas.

3. HIPÓTESIS

Desde la asunción de un diseño de la investigación (cualitativa) de tipo emergente y flexible (Valles, 1997, p. 76-77), el proceso de investigación ha ido estrechando los cuestionamientos iniciales a medida que ha

Interior CS6.indd 420 08/12/2013 18:40:46

avanzado la generación del marco teórico de referencia, de forma que el problema central al que se enfrenta la investigación ha podido sintetizarse de la siguiente forma:

¿Por qué los movimientos indígenas y sus medios comunitarios, finalizan, se diluyen o continúan débilmente a los pocos años de iniciarse?

¿Cómo se mide el éxito o fracaso de una política pública de comunicación? ¿Influye en la sostenibilidad de los medios comunitarios indígenas, el desarrollo de políticas públicas de comunicación que sean sostenibles y enfocadas en la interculturalidad?

¿Son adecuados los enfoques y métodos que se adoptan para su puesta en marcha?

¿Influye en la sostenibilidad de los medios comunitarios indígenas la ausencia de leyes de radiodifusión que se orienten a la pluralidad y democracia participativa?

Teniendo en cuenta el marco teórico de referencia y ciertos descubrimientos derivados del proceso de investigación, se ha formulado la hipótesis central de la investigación como sigue:

> El ejercicio del derecho a la comunicación de los pueblos indígenas a través del uso y conciencia colectiva de las tecnologías comunales, están determinados por marcos normativo-jurídicos que fomenten el pluralismo cultural y la comunicación participativa, y por políticas públicas (de comunicación) que estén orientadas a una gestión de sostenibilidad y de interculturalidad.

A partir de dicha hipótesis central se han derivado las siguientes:

> **HIP 1.-** ejercicio del derecho a la comunicación de los pueblos indígenas a través del acceso y participación de sus medios comunitarios, está garantizado por marcos jurídicos-regulatorios no discriminatorios que protejan el derecho fundamental de la identidad étnica y cultural y, fomenten el pluralismo y la diversidad en los principios de libertad de información y expresión.
>
> **HIP 2.-** Las políticas públicas de comunicación en tanto -modelos de gobierno, políticas regulatorias y fruto de la estructura y dinámica del mercado- que estén orientadas a una gestión sostenible y de interculturalidad, condicionan el desarrollo y reconocimiento legal de los medios comunitarios indígenas.

EL siguiente cuadro sintetiza los aspectos del diseño de la investigación expuestos:

Objeto de la investigación	**El marco regulatorio y las políticas públicas de comunicación**, como proceso, como política local y como instrumento de planificación y gestión estratégica que determina la sostenibilidad de los medios comunitarios indígenas, ejercicio real del derecho a la comunicación de los pueblos indígenas.
Problema de la investigación	Dentro del escenario latinoamericano no existe un ejercicio real del *Derecho a la comunicación*, ya que no existen marcos regulatorios de radiodifusión que permitan una comunicación –pluralista y democrática-.
Objetivo central de la investigación	Evaluar el ejercicio del “derecho a la comunicación” de los pueblos indígenas de Argentina, Bolivia, Colombia, Ecuador, México, Perú y Uruguay, a través de la comparación del marco normativo-jurídico del “Derecho a la Comunicación”, y del diagnóstico de las políticas públicas de comunicación de estos países.
Estrategia de investigación	Cualitativa, en coherencia con los paradigmas constructivista e indagación crítica adoptados.

Interior CS6.indd 421 08/12/2013 18:40:47

Pregunta de investigación	¿Influye en la sostenibilidad de los medios comunitarios indígenas, la ausencia de leyes de radiodifusión que se orienten a la pluralidad y democracia participativa? ¿Influye en la sostenibilidad de los medios comunitarios indígenas, el desarrollo de políticas públicas de comunicación que sean sostenibles y enfocadas en la interculturalidad?
Hipótesis central	El ejercicio del derecho a la comunicación de los pueblos indígenas a través del uso y conciencia colectiva de las tecnologías comunales, están determinados por marcos normativo-jurídicos que fomenten el pluralismo cultural y la comunicación participativa, y por políticas públicas (de comunicación) que estén orientados a una gestión de sostenibilidad y de interculturalidad.

4. MÉTODO DE INVESTIGACIÓN

El diseño de la investigación ha variado desde su primera elaboración. Entre otras razones, por la propia naturaleza de los estudios cualitativos (que tiene entre otras pretensiones, la comprensión de los sujetos investigados) que hacen imposible anticipar el curso de la investigación. Por tal, el diseño de la investigación no ha sido solamente una actividad previa a la propia actividad investigadora, sino que ha tenido lugar durante todo el proceso de investigación.

La investigación plantea un "**diseño emergente**", en el sentido de que se ha ido perfilando conforme avanzaba ésta. Erlandson *et al. (*1993, p.66) contraponen al diseño tradicional o convencional, propio de estrategias cuantitativas, el diseño emergente, propio de la investigación asociada a perspectivas alternativas o constructivistas. La característica fundamental del diseño emergente es que *"el diseño no se establece completamente antes de que empiece el estudio, sino que emerge al tiempo que se recogen los datos, se lleva a cabo el análisis preliminar y pasa a describirse de modo más completo el contexto",* siendo su característica fundamental esta flexibilidad.

Otra de las razones, parte de la temática multidisciplinaria de la investigación, que hacen que la misma no se restrinja al área proyectual, sino que requiera del concurso de otros campos, más relacionados con la sociología jurídica y de masas, ciencia política y ciencias de la comunicación.

Así, la investigación comprende, entre otros, aspectos relativos a las acciones de planificación (enfoques de sostenibilidad y de interculturalidad) y otros referidos a los ámbitos de la comunicación para el desarrollo, en especial las componentes de *participación, ciudadanía, democracia* y *pluralidad*. Esta circunstancia ha requerido de un **diseño flexible**, puesto que la conjunción de estas disciplinas alrededor del objeto de investigación escogido -el derecho a la comunicación de los pueblos indígenas- tiene un incipiente desarrollo en el panorama científico actual. En análisis del estado del arte actual arrojó como primera evidencia la inexistencia de un cuerpo sólido teórico en esta materia.

Interior CS6.indd 422 08/12/2013 18:40:47

a) Estrategia de investigación propuesta para el trabajo

Justificación y descripción

El planteamiento y desarrollo de la presente investigación se circunscribe a los paradigmas constructivistas y de indagación crítica, dado el interés principalmente descriptivo, exploratorio e interpretativo del fenómeno analizado: el Derecho a la Comunicación de los pueblos indígenas.

Las hipótesis planteadas se dirigen a conocer en profundidad la naturaleza del Derecho a la Comunicación en los pueblos indígenas, sus formas de materialización, las normativas y legislaciones creadas con esta intención, las estrategias y modos de implementación de las políticas públicas y las características de la cuestión indígena en relación con la cuestión constitucional.

Este conocimiento pretende así mismo facilitar la comprensión de la potencialidad de esta iniciativa, dado su carácter estratégico y su integralidad en los procesos de desarrollo local. La hipótesis central dirige su atención a la capacidad que tienen los marcos regulatorios de radiodifusión (en concreto la suscrita con el Art. 13 Convención Americana de Derechos Humanos) de contribuir al desarrollo de una comunicación pluralista y democrática, a partir del fomento en mayor o menor medida de políticas públicas de comunicación sostenibles y de interculturalidad.

Según M.S. Valles (1997), el paradigma de investigación constructivista se basa en el conocimiento que ayuda a mantener la vida cultural, la comunicación y el simbólico. Su lógica sigue un proceso circular que parte de una experiencia o anomalía que se trata de interpretar en su contexto y desde los puntos de vista de los diversos implicados. El diseño está abierto a la invención y el análisis a la interpretación, por lo cual no busca verdades absolutas. Se corresponde con métodos de investigación cualitativa. Por otro lado, el paradigma de la indagación crítica ayuda a mantener la vida social, enfoca la realidad de la dominación, la distribución de poder y las desigualdades sociales. Se adecua al compromiso político y al estudio de los sistemas.

Por consiguiente, para el desarrollo de la investigación y en coherencia con los paradigmas anteriores, se ha empleado un enfoque cualitativo, aplicando métodos e instrumentos de la investigación social cualitativa, especialmente en lo que se refiere al caso de estudio analizado como posteriormente describiremos.

Los métodos cualitativos se utilizan cuando el objetivo es un examen en profundidad de temas o casos y se pretende obtener información no tanto de cantidad o distribución sino información que dé acceso a la raíz del tema: conocimiento interior y cualificado. Sus objetivos están orientados al avance conceptual y teórico, a facilitar el conocimiento de grupos marginados de la vida social o a interpretar el significado de fenómenos o acontecimientos para un grupo de individuos.

El campo de la investigación cualitativa se justifica también porque se caracteriza por las tensiones, contradicciones y vacilaciones presentes en su definición teórica y en su aplicación práctica. Ello es debido en parte a la utilización de la metodología cualitativa en campos muy diversos en enfoques y objetivos como son, por ejemplo, la antropología, sociología, ciencia política, gestión y *management*, comunicaciones, educación o medicina (Denzin, N.K. y Lincoln, Y. (eds), 1994).

Se ha elegido esta estrategia asumiendo la hipótesis de que el *derecho a la comunicación* es un concepto en construcción, y por tanto no es contemplado ni valorado de igual manera por la enorme variedad de

Interior CS6.indd 423 08/12/2013 18:40:47

actores implicados: Estado, empresas informativas, poblaciones minoritarias, sociedad civil, etc. Cobra por tanto especial importancia la consideración de los puntos de vista de los diferentes actores para construir, mediante la investigación, una interpretación del uso actual de métodos, modelos e instrumentos de planificación y gestión, y de sus efectos sobre la realidad-"objeto".

No se pretende en ningún caso, constituir una generalización de todos los procesos de planificación de políticas públicas de comunicación. Los métodos de investigación empleados no buscan una significación estadística, ni atributos "promedio", sino una comprensión integradora del fenómeno que permita orientar un diagnóstico de los distintos escenarios en la región.

En el caso de la investigación cualitativa, a partir de las propuestas de ordenación de métodos de investigación de Marshall y Rossman (1989: p. 78) y de Denzin y Lincoln (1994: p. 12), Valles (1996), propone una clasificación en dos estrategias:

- La **investigación documental** o uso de documentación.
- El método o estrategia de la **triangulación** (estrategia de estrategias). Este método, se basa en la combinación triangulada de métodos y estrategias, técnicas y equipos de investigación en el proceso de conocimiento acerca del objeto de estudio: combinación de estrategias de ***documentación; observación y entrevistas;*** de una *estrategia cualitativa con una cuantitativa*; etc.

Las siguientes matrices esquematizan la estructura que se adoptó para identificar las hipótesis de partida y orientar en la identificación del cuerpo teórico a abordar en la investigación:

Interior CS6.indd 424 08/12/2013 18:40:48

Matriz de la primera hipótesis:

Hipótesis	Dimensiones	Enfoques	Indicadores	Indices
El ejercicio del derecho a la comunicación de los pueblos indígenas a través del uso y conciencia colectiva de las tecnologías comunales (Vi), está determinado por marcos normativo-jurídicos que protejan el derecho fundamental de la identidad étnica y cultural y, fomenten el pluralismo, la diversidad y libertad de expresión.	V.D. Situación del marco jurídico del Derecho a la Comunicación que protege el derecho de la identidad étnica y cultural, y los derechos comunicativos	Narrativo - histórico sobre Derechos Fundamentales	Historia constitucional	
			Historia legal	
			Historia factual	
	V.D. Situación del marco regulatorio para la Radiodifusión (de TV y radios) y los servicios de comunicación audiovisual dentro de las legislaciones nacionales	Art. 13 Convención Americana de Derechos Humanos (CADH)	Reconocimiento de sectores o modalidades de radiodifusión	Diferencias de sectores: público, comercial y social (comunitario o sin fines de lucro)
			Modelo procedimental y de condiciones para los medios comunitarios	Finalidad social
				Definición y características
			Marco de disponibilidad y gestión del espectro radioeléctrico	Nivel de acceso a tecnología de radiodifusión disponible:, sistemas analógicos y digital.
			Derecho de acceso universal para fundar emisoras de radio y TV	Número de medios comunitarios indígenas o rurales
				Número de medios comunitarios formales e informales
			Reserva equitativa de los espectros radiofónicos	Aplicación de leyes anti-monopólicas.
				Número de porcentaje de cuotas por sector
			Participación de la sociedad civil en la toma de decisiones sobre la Ley de Radiodifusión	Nivel de participación y/o presencia en el proceso de toma de decisiones: empresarios de comunicación, periodistas, medios alternativos o comunitarios, y sociedad civil.
				Nivel de inclusión de las minorías étnicas en el proceso de toma de decisiones
				Situación de la autoridad competente
			Principios de procedimiento para licencias y asignaciones	Mecanismos de participación pública
				Obstáculos
			Requisitos y condiciones no discriminatorias exigidas a las organizaciones interesadas en fundar medios comunitarios	Requisitos
				Condiciones
				Modificaciones
				Estipulación de entidades no gubernamentales que velen por un trato no discriminatorio
			Criterios de evaluación	Diferencias según modalidades de radiodifusión
			Financiamiento	Ley que permite la sustentabilidad económica, independencia y desarrollo de los medios comunitarios
			Sobre políticas públicas de comunicación	Presencia de legislación o reglamentación
				Estipulación de la necesidad de políticas públicas que permitan la existencia de recursos públicos para el desarrollo del sector comunitario
			Mecanismos para garantizar el acceso y migración de los medios comunitarios a las nuevas tecnologías.	Existe, no existe.

Interior CS6.indd 425 08/12/2013 18:40:48

Descripción de matriz de la primera hipótesis:

- **Marcos normativo-jurídicos que protejan el derecho fundamental de la identidad étnica y cultural**

Esta dimensión debe tener como objetivo el análisis del Derecho Fundamental a la Libertad de la identidad étnica y cultural. Debe tenerse en cuenta para este análisis:

- El *contenido* y *manifestaciones* del Derecho Fundamental para cada país.
- *Relación* con declaraciones o pactos de DDHH vinculantes (De los Pueblos y Culturales) y sus implicancias en las legislaciones.
- *Ejemplos* de casos paradigmáticos

- **Marcos normativo-jurídicos que fomenten el pluralismo y la diversidad en los principios de libertad de expresión e información**

Dimensión de las variables:

- Marco jurídico de los Derechos Comunicativos (información, opinión y expresión)
- Marcos regulatorios de los medios comunitarios:
  - Ley de Telecomunicaciones
  - Ley de radiodifusión y de servicios de comunicación audiovisual (en especial en la regulación del espectro radioeléctrico y digital)
  - Implicaciones del Art. 13 Convención Americana de Derechos Humanos (CADH) en relación con la regulación de la radiodifusión y la compatibilidad de la ley y las prácticas en las Américas.
  - Modos de aplicación de la normativa por los organismos competentes o por disposiciones y procedimientos administrativos de menor rango que condicionan o incluso contradicen los principios establecidos en normas superiores.
  - Lograr que la asignación de frecuencias y licencias de todo el espectro radioeléctrico y en especial del nuevo dividendo digital, respete la obligación de inclusión que le impone a los Estados el marco jurídico interamericano y fomente así, de manera decisiva, el pluralismo y la diversidad en el debate público

Interior CS6.indd 426 08/12/2013 18:40:49

Matriz de la segunda hipótesis

HIPÓTESIS	DIMENSION	VARIABLES	INDICADORES
Las políticas públicas de comunicación en tanto -modelos de gobierno, políticas regulatorias y fruto de la estructura y dinámica del mercado- que estén orientadas a una gestión sostenible y de interculturalidad condicionan el desarrollo y reconocimiento legal de los medios comunitarios indígenas	Modelo de Estado (régimen político y modo de acumulación	Estructura y funcionamiento de agentes y organismos	Identificación de la composición de las instituciones y organismos.
			Composición, capacidades, acciones y límites de las instituciones y organismos Límites
		Grado, Forma y Lógica de Intervención del Estado	FODA de las instituciones: condiciones de fortaleza o debilidad institucional para el diseño
			Principios rectores, responsabilidades y competencias de intervención del Estado
	Política y Regulación.	Implementación/desagregación de intervención: acciones y regulaciones	Planes, programas proyectos
			Leyes, decretos y resoluciones
		Evaluación estratégica de los enfoques de desarrollo: Desarrollo sostenible y el Enfoque intercultural	Tipos de estrategias de desarrollo utilizados para la gestión y planificación (a nivel sectorial).
	Estructura y dinámica del mercado	Transformaciones en el sistema de medios	Actores, concentración y diversidad de medios
			Pautas para la producción, distribución y circulación de productos culturales.
			Datos de la difusión, exhibición y consumo de productos culturales

Descripción de la matriz de la segunda hipótesis:

Para la construcción de la Matriz de Análisis de Políticas Públicas (de comunicación), la metodología utilizada se sustenta en elementos de la sociopolítica de las comunicaciones (Pasquali, 1991 y Graziano, 1986) para el estudio de la regulación para medios de comunicación, como así los que permiten el estudio de los estados en acción (Ozlack y O'Donnell, 1976) Y además de partir de esa base, implica una adaptación del modelo propuesto por Hallin y Mancini, (2005) para la comparación de sistemas de medios de comunicación.

El diseño reconoce la necesidad de dar cuenta de tres **dimensiones estructurales**, a saber:

- *Modelo de Estado* (régimen político y modo de acumulación): Rol del Estado en la sociedad y su interrelación con el conjunto de los actores.
- *Política y Regulación:* desarrollo de su autoridad y el cumplimiento de sus pautas, así como del desarrollo de estrategias de desarrollo especificas.
- *Estructura y dinámica del Mercado:* los actores del sistema político/ comunicacional/ cultural, su interacción con las corporaciones privadas y los entes de la sociedad civil que accionan en los distintos sectores de las industrias culturales en el campo de la comunicación/cultura.

De las dimensiones estructurales de la matriz, se desagregan las *variables componentes*, cuyo carácter es posible de operacionalizar:

- *Estructura y funcionamiento de los agentes y organismos:* El diseño de las organizaciones del Estado en tanto que instituciones y órganos de gestión y control, sus niveles de autonomía y autarquía respecto del poder central.
- *Grado, Forma y Lógica de Intervención del Estado:* su integración, rasgos, características y roles, sus áreas de acción y mecanismos de funcionamiento y financiamiento son elementos claves en el análisis. Participación comunitaria en la toma de decisiones.
- *Acciones y regulaciones:* medidas concretas a implementar a partir del diseño del accionar.
- *Transformaciones en estructura del sistema de medios:* el modo en que las acciones y regulaciones del mercado (y de la coyuntura también) transforman o alteran la estructura del mercado y las condiciones de los modelos de negocio y la definición concreta para el funcionamiento del sector establecido en la letra de la ley.

A partir de operacionalizar las variables presentadas, construirlas y presentarlas como elementos medibles, cuantificables y contrastables, se desprenden los siguientes *indicadores*.

- *Instituciones y Organismos:* composición, integración, capacidades y límites. Mecanismos de participación de las minorías étnicas dentro de la agenda pública, Procesos democráticos y de organización interna en los Consejos Nacionales de Radio y Televisión.
- *Principios rectores:* La implementación de las políticas públicas (proceso negociador entre aquellos que quieren llevar la política a la práctica y aquellos de los que depende la acción), ámbitos, responsabilidades y competencias en materia del sector regulado.
- *Planes, programas, proyectos, leyes, decretos y resoluciones:* políticas públicas culturales y educativas, de reducción de brechas digitales, enfoque intercultural.
- *Actores que gestionan medios, niveles de concentración o diversidad,* talla crítica.
- *Condiciones, límites, capacidades:* Presencia de políticas de comunicación represivas.
- *Pautas y datos de y para la producción,* distribución, circulación, difusión, exhibición y consumo de productos culturales.

b) Correspondencia con hipótesis de investigación

En cuanto a la relación entre la estrategia de investigación adoptada y las hipótesis planteadas, podemos resumirla de la siguiente forma:

Interior CS6.indd 428 08/12/2013 18:40:49

HIP 1.- El ejercicio del derecho a la comunicación de los pueblos indígenas a través del acceso y participación de sus medios comunitarios, está garantizado por marcos jurídicos-regulatorios no discriminatorios que protejan el derecho fundamental de la identidad étnica y cultural y, fomenten el pluralismo y la diversidad en los principios de libertad de información y expresión.	Investigación documental: estado del arte de los conceptos analizados sobre Ley de Radiodifusión y políticas públicas de comunicación.
HIP 2.- Las políticas públicas de comunicación en tanto -modelos de gobierno, políticas regulatorias y fruto de la estructura y dinámica del mercado- condicionan el desarrollo y reconocimiento legal de los medios comunitarios indígenas.	Investigación documental: Plan Estratégico de Desarrollo de nivel sectorial. Aplicación de la teoría de la planificación y del análisis de las estrategias de desarrollo utilizadas por los Estados.

5. PROPUESTA DE ESTRUCTURA DE DOCUMENTO

Objetivos	Estructura Del Informe
Aportar una definición integradora del *Derecho a la Comunicación* desde la diferencia cultural.	DERECHO A LA COMUNICACIÓN El derecho a la comunicación como derecho fundamental. La nueva disciplina jurídica del Derecho a la Comunicación. La pluralidad cultural y la participación comunitaria: elementos del ejercicio del derecho a la comunicación de los pueblos indígenas.
Estudiar y comparar el marco normativo–jurídico (principios, doctrina y jurisdicción) de la libertad de expresión y el derecho a la información y a la comunicación, enfatizando su relación con la protección y fomento del pluralismo cultural en los medios de comunicación.	MARCO JURÍDICO DE LA LIBERTAD DE EXPRESIÓN Y EL DERECHO A LA INFORMACIÓN Y COMUNICACIÓN EN LATINOAMÉRICA.
Evaluar las perspectivas y limitaciones para un marco regulatorio democrático de radiodifusión.	PERSPECTIVAS Y LIMITACIONES PARA UNA LEY DE RADIODIFUSIÓN DEMOCRÁTICA
Generar un marco analítico que permita examinar las políticas públicas de comunicación emprendidas en los países de Argentina, Bolivia, Colombia, Ecuador, México, Perú y Uruguay.	POLÍTICAS PÚBLICAS DE COMUNICACIÓN Caracterización de las políticas públicas de comunicación. Metodologías de planificación sobre políticas públicas de comunicación.
Definir el nivel de sostenibilidad que los medios comunitarios indígenas de Argentina, Bolivia, Colombia, Ecuador, México, Perú y Uruguay, han alcanzado como consecuencia de la vigencia de normativas y políticas públicas de comunicación específicas.	SÍNTESIS Y CONCLUSIONES Hacia un diagnostico de los medios comunitarios indígenas. Conclusiones.

Interior CS6.indd 429 08/12/2013 18:40:50

Interior CS6.indd 430 08/12/2013 18:40:50



Implementada por

giz Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH

Interior CS6.indd 1 08/12/2013 18:38:49